Demokratie vor dem Notstand

Protokoll des Bonner Kongresses
gegen die Notstandsgesetze am 30. Mai 1965

verlag neue kritik

Das Protokoll des Bonner Kongresses gegen die Notstandsgesetze, der von den fünf politischen Studentenverbänden BDIS, HSU, LSD, SHB und SDS veranstaltet wurde, erscheint als Sonderheft der „neuen kritik".

Die Mehrzahl der abgedruckten Beiträge wurde vom Band abgeschrieben und von den Autoren bzw. der Redaktion überarbeitet. Es sind Reden und Diskussionsbeiträge, die nach Stichpunkten vorgetragen wurden. Nur wenige Texte konnten als fertige Manuskripte direkt übernommen werden. Die Diskussionsprotokolle der drei Arbeitskreise wurden von der Redaktion gekürzt.

neue kritik, zeitschrift sozialistischer studenten
sonderheft „demokratie vor dem notstand", august 1965
herausgegeben vom bundesvorstand des sozialistischen deutschen studentenbundes (sds)

neue kritik ist ein diskussionsforum, in dem divergierende sozialistische Meinungen zu wort kommen, namentlich gezeichnete beiträge stellen nicht unbedingt die meinung der redaktion dar.
nachdruck, auch auszugsweise, nur mit genehmigung der redaktion.
neue kritik ist kein geschäftsunternehmen; die mitarbeit ist unentgeltlich.

redaktion dieses sonderheftes: wilhelm bauer (verantw.), reiner diederich, helmut lessing, claudio pozzoli, xenia rajewsky, gunter wegeleben (verantw.).
vertrieb: heiner schäfer
anzeigenredaktion: rita harmuth
erscheinungsort: frankfurt am main.
verlag und redaktion: 6 frankfurt w 13, kurfürstenstr. 8, tel. 77 64 22
schutzgebühr für das sonderheft: dm 3,—,
für studenten und abonnenten der „neuen kritik": dm 2,—.
bezug über den verlag.

postscheckkonto: sds-bundesvorstand, sonderkonto neue kritik
551 91 pscha. frankfurt am main.
konto-nr. 282 427, dresdner bank.
druck: druck- und verlagshaus frankfurt am main gmbh.
umschlagentwurf: maria fraxedas.

Inhaltsverzeichnis

	3	Vorwort
Helmut Schauer	5	Eröffnung des Kongresses
Werner Maihofer	7	Die Demokratie vor dem Notstand
		Arbeitskreis „Notstand und parlamentarische Kontrolle":
Karl Dietrich Bracher	19	Parlamentarische Demokratie und Staatsstreich
Jürgen Seifert	25	Der Notstandsausschuß
Thomas Ellwein	29	Die Befristung des Ausnahmezustands
	32	Diskussion des Arbeitskreises
		Arbeitskreis „Die Pressefreiheit im Notstandsfall":
Walter Fabian	41	Die Stellungnahme des Presserates
Bernt Engelmann	45	Rundfunk und Fernsehen im Notstandsfall
Alexander von Cube	49	Meinungsfreiheit und Zensur militärischer Nachrichten
	52	Diskussion des Arbeitskreises
		Arbeitskreis „Streikrecht und Zivildienst":
Ekkehart Stein	61	Die Einschränkung von Artikel 9 und 12 Grundgesetz
Heinrich Hannover	63	Die Konsequenzen des Zivildienstgesetzes für den Einzelnen
Thomas von der Vring	68	Möglichkeiten des gewerkschaftlichen Schutzes für Zivildienstverpflichtete
	74	Diskussion des Arbeitskreises
		Schlußkundgebung
Helmut Ridder	79	Rede 1
Georg Benz	82	Rede 2
Hajo Hauß	87	Rede 3
		Anhang
	89	Die Positionen der beteiligten Studentenverbände
Jürgen Seifert	91	Kommentar zur CDU/CSU-Vorlage vom 26. 5. 65
	95	Vorlage des Rechtsausschusses zu einem verfassungsändernden Notstandsgesetz

Vorwort

Die Frage der Notstandsgesetzgebung hat in den vergangenen Monaten deutlich werden lassen, in welcher Weise der Staatsapparat und mit ihm die im Bundestag vertretenen politischen Parteien sich verselbständigt haben und den Bürgern — besser gesagt, der kritischen Öffentlichkeit — gegenüber eine so zentrale Frage, wie eine grundlegende Verfassungsänderung, nur noch manipulativ behandeln. Mit dem Vorwand der Ablösung alliierter Vorbehaltsrechte und unter dem Deckmantel der Geheimhaltung wird eine Entscheidung verschleiert, die, wenn sie in ihren ganzen Auswirkungen heute bereits bekannt wäre, vermutlich auf eine entschiedene Kritik stoßen würde. Diese Verschleierungstaktik macht der Satz eines Staatssekretärs besonders deutlich, der einmal sagte, die sogenannten Schubladenverordnungen würden im wesentlichen wegen ihrer „möglichen schockierenden Wirkung" nicht vorgelegt.

Das demokratische Modell setzt voraus, daß der Regierung und der Regierungsmehrheit durch Kritik Grenzen gesetzt sind. Zugleich setzt die Verfassung der Regierungsmehrheit in der Regel schwer zu überschreitende Schranken. Der Verzicht der SPD darauf, im Bundestag als Gegenmacht aufzutreten und die von ihr vertretene Politik, sich so zu verhalten, als ob die Gegenmacht bereits an der Macht wäre, hat nicht nur die parlamentarische Demokratie in der Bundesrepublik in eine heute allgemein diskutierte Krise geführt, sondern auch die Verfassung in ihrer grundsätzlichen Bedeutung angetastet. Die Tatsache, daß die Opposition sich auf die Geheimberatung über eine Verfassungsänderung einließ und begann, Texte zu diskutieren, die nicht mehr ordnungsgemäß im Bundestag eingebracht waren, hat zu einer Situation geführt, in der „die Parteien" auf den Widerspruch eines beachtlichen Teils derjenigen stießen, von denen man sagen kann, daß sie in einer Krisensituation bereit sind, die Verfassungsstruktur der Bundesrepublik zu verteidigen.

Die durch die Parteien noch nicht mediatisierte Öffentlichkeit hat in dieser Entwicklung eine entscheidende Funktion erhalten. Sie ist deshalb eine Instanz geworden, an die in gesteigertem Maße Erwartungen geknüpft werden. Die Öffentlichkeit ist damit zugleich der Manipulation besonders ausgesetzt.

Spätestens seit der Spiegel-Affäre ist deutlich geworden, daß im Bereich der Hochschulen öffentliche Kritik noch Resonanz findet, daß also Öffentlichkeit im herkömmlichen Sinne — wenigstens partiell — funktioniert. Es ist deshalb nicht zufällig, wenn die Auseinandersetzung um die Notstandsgesetzgebung in diesem Bereich noch in einer der Sache angemessenen Weise diskutiert wurde. Obwohl nur wenige Abgeordnete des Bundestages sich der Diskussion stellten, mußten die meisten von ihnen erkennen, daß undifferenzierte Schlagworte und Begriffe mit großer Gefühlsbreite („Stunde der Not", „Stunde der Gefahr", „Glaubhaftigkeit der Abschreckung") nicht die politische Begründung für eine Grundgesetzänderung ersetzen können. Ohne in jedem Fall ein ausgefeiltes politisches Bewußtsein von den beteiligten Studenten voraussetzen zu können, reagierte die studentische Öffentlichkeit in der Regel anti-autoritär.

Die an den Hochschulen veranstalteten Notstandsdiskussionen zeigten die grundsätzliche politische und gesellschaftliche Bedeutung der geplanten Verfassungsänderung. Daraus wuchs eine Zusammenarbeit verschiedener politischer Studentenverbände, die sich, je näher die plötzliche Verabschiedung des gesamten Notstandspakets schien, auch zu überregionalen politischen „Aktionen" entschlossen. Der Bundesverband Deutsch-Israelischer Studiengruppen, die Humanistische Studentenunion, der Liberale Studentenbund, der Sozialdemokratische Hochschulbund und der Sozialistische Deutsche Studentenbund waren sich einig in der Ablehnung der bisherigen Entwürfe zur Verfassungsänderung. Sie legten ihrer Kritik das Ergebnis der Beratungen des Rechtsausschusses zugrunde, das der Rechtsausschuß des Bundestages am 17. März zusammengestellt hatte. Als erstes Ergebnis ihrer Zusammenarbeit traten die Studenten-

verbände am 26. April 1965 mit einer gemeinsamen „Erklärung zur Notstandsgesetzgebung" an die Öffentlichkeit. Sie gingen dabei also von einem Text aus, der dem durchschnittlichen Bundesbürger nicht zugänglich war. In der „Erklärung" hieß es u. a.:

> *„Diese Notstandsverfassung steht im Widerspruch zu dem in der Verfassung verankerten Prinzip der Gewaltenteilung, sie ist unvereinbar mit den demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien des Grundgesetzes . . .*
>
> *Die vom Rechtsausschuß vorgeschlagene Notstandsverfassung gibt den herrschenden Gruppen in einer Krisensituation ein Mittel in die Hand, ihre demokratische Ablösung zu verhindern. Sie schafft die Gefahr eines Staatsstreiches von oben."*

Die Verbände erklärten, daß sie sich zu gemeinsamen Aktionen entschlossen hätten. Als Mitte Mai die interfraktionellen Gespräche zwischen CDU und SPD eine Verabschiedung der Verfassungsänderung in unmittelbare Nähe rückten, riefen die Bundesvorstände der fünf politischen Studentenverbände am 15. Mai für den 30. Mai zur Teilnahme an dem Kongreß „Die Demokratie vor dem Notstand" auf.

Der Appell fand unerwartete Resonanz. Professoren, Publizisten und Gewerkschafter stellten sich als Referenten und Diskussionsleiter zur Verfügung, und 1200 Studenten aus nahezu allen Hochschulen nahmen an dem Kongreß teil.

Die gemeinsame Veranstaltung sollte eine Demonstration sein, jedoch keine bloße „Kundgebung" im herkömmlichen Sinne. Deshalb entschieden sich die Veranstalter für einen Kongreß, der zugleich in Arbeitskreisen drei zentrale Fragen der Notstandsgesetzgebung behandelte. Diese Konzeption trug der besonderen Problematik des Themas Rechnung und ermöglichte es denen, die lediglich den Notstandsgesetzen in der bisherigen Form entgegentreten wollten oder sich gegen ein überstürztes Durchpeitschen wandten, mit denjenigen zusammenzuarbeiten, die jede Verfassungsänderung prinzipiell ablehnen. Diese Struktur des Kongresses machte es zugleich möglich, den ursprünglich gefaßten Plan aufrechtzuerhalten, als am 23. Mai deutlich wurde, daß die SPD der Verfassungsänderung in dieser Legislaturperiode nicht zustimmen würde.

Die mehrschichtige Struktur des Kongresses könnte ein Beispiel sein für kommende Veranstaltungen. Vielleicht ist es nicht zufällig, daß die „Zeit" den Kongreß mit den Veranstaltungen verglich, die in den Vereinigten Staaten unter dem Begriff des „teach in" seit einiger Zeit wachsende Bedeutung erlangen. In den USA stellen sich bei derartigen Veranstaltungen jedoch führende Regierungsbeamte und Parteivertreter einer Diskussion. Der Bonner Kongreß zeigte demgegenüber, daß die Parteien — die zu der Veranstaltung eingeladen waren — einer offenen Auseinandersetzung auswichen, um (wie etwa der FDP-Abgeordnete Wolfram Dorn) von der „sicheren Position" des Bundestages aus nachträglich den Kongreß zu diffamieren.

Das Protokoll der Referate und auch die überwiegende Zahl der Diskussionsbeiträge auf dem Kongreß zeigten ein Niveau und eine Sachkenntnis, die in den beiden Bundestagsdebatten am 16. und 24. Juni 1965 selbst bei den sogenannten Notstandsexperten der Parteien kaum zu finden war. Der Leser des folgenden Kongreß-Protokolls kann sich über diese Tatsache bei einem Vergleich mit den Bundestagsprotokollen selbst überzeugen. Die Sachdiskussion und Sachinformation kann, wenn sie von den Teilnehmern des Kongresses richtig genutzt wird, in der in der nächsten Legislaturperiode zu erwartenden Auseinandersetzung über die Notstandsgesetzgebung erhebliche Bedeutung erlangen. Erfolge sind nur zu erzielen, wenn Sachkenntnis und Demonstration sich gegenseitig ergänzen.

Beispielgebend könnte auch das Zusammenspiel von Gewerkschaften einerseits und Intellektuellen andererseits sein, das auf diesem Kongreß mit großem Erfolg praktiziert wurde. Der Beifall, den die Gewerkschaftsvertreter erhielten, galt nicht lediglich der unmißverständlichen Haltung der Gewerkschaften in der Frage der Notstandsgesetzgebung; er galt auch denjenigen Gewerkschaftern, die durch ihre Teilnahme zeigten, welche Bedeutung sie dieser Form der Kooperation zumessen.

Die Berichterstattung in der Tagespresse machte den Teilnehmern des Kongresses zugleich die politische Struktur vieler Tageszeitungen deutlich. Teilweise hat die Saarbrückener Entscheidung der SPD, die Notstandsgesetzgebung zu vertagen, als Meldung die Nachricht über den Kongreß erschlagen. Viele waren damals der Ansicht, damit sei die unmittelbare Gefahr abgewendet und erkannten nicht, daß der Kongreß, der die neueste CDU-Vorlage zugrunde legte, die in diesem Entwurf enthaltenen Gefahren interpretierte. Die ausgesprochene Falschmeldung der „FAZ" vom 31. Mai 1965 weist darauf hin, daß diese Zeitung bei bestimmten Ereignissen sich einer Berichterstattung befleißigt, die kaum übertroffen wird. Der Vermerk der „FAZ" über den Kongreß beschränkt sich auf folgende vier Zeilen: „Am Wochenende haben in Bonn auch Sprecher mehrerer Studentenverbände die Notstandsgesetzgebung auf einer Protestversammlung abgelehnt."

Die Berichterstattung über den Kongreß zeigt, in welcher Weise die Öffentlichkeit außerhalb des Bereiches der Hochschulen heute manipulativen Eingriffen ausgesetzt ist. Die nach der Vertagung der verfassungsändernden Notstandsgesetzgebung in der nächsten Legislaturperiode zu erwartenden Auseinandersetzungen stellen die politischen Studentenverbände vor neue, sicherlich nicht leichtere Aufgaben. Es wird sich zeigen, ob es dann gelingt, die Öffentlichkeit im Hochschulbereich so zu aktivieren, daß dann eine breitere Öffentlichkeit die Frage der Notstandsverfassung in einer dieser Entscheidung angemessenen Weise behandelt. Das Protokoll des Kongresses „Die Demokratie vor dem Notstand" kann ein Beitrag sein zu dieser Auseinandersetzung.

Die Redaktion

Eröffnung des Kongresses

Helmut Schauer

Verehrte Gäste,
Kommilitoninnen und Kommilitonen,
liebe Freunde!

Als wir — die Bundesvorstände der fünf Studentengruppen — uns vor vierzehn Tagen zu später Nachtstunde entschlossen, diesen Kongreß einzuberufen, war es doch einigermaßen verwegen, ihm das Thema „Die Demokratie v o r dem Notstand" zu geben. Zu Recht hat man uns darauf aufmerksam gemacht, daß die Demokratie in der Bundesrepublik sich nach den Vorgängen der letzten Wochen bereits i m Notstand befände.

Hinter verschlossenen Türen haben die Fraktionsvorsitzenden und ihre Experten über eine Änderung des Grundgesetzes der Bundesrepublik beraten, mit der Absicht, das Parlament und selbst die Fraktionen zu bloßen Akklamationsmaschinen zu machen. Das war schon ein akuter Fall des inneren Notstandes der Demokratie, mit dem Versuch zur Entmachtung des Parlaments durch einen exklusiven Notstandsausschuß.

Wenn Entwürfe zu einer Verfassungsänderung fast wie eine Geheimsache behandelt werden, wird die demokratische Diskussion der Öffentlichkeit zur unmittelbaren Kritik. Das wissenschaftliche Räsonnement über die Vorlagen zur Notstandsgesetzgebung auf diesem Kongreß sollte und soll Parteien und Institute der öffentlichen Meinung daran erinnern, daß die Demokratie ohne Öffentlichkeit und öffentliche Diskussion nicht funktionieren kann.

Inzwischen scheint die bei den Gewerkschaften und unter den Intellektuellen entstandene Unruhe fürs erste wenigstens die unmittelbarste Gefahr abgewendet zu haben. Aber schon wird von der CDU/CSU und den ihr nahestehenden Blättern das Thema für den Wahlkampf zurechtgemacht und die demokratische Wohlanständigkeit der Gegner und Kritiker der Notstandsgesetze in Zweifel gezogen.

Wer müßte sich eigentlich rechtfertigen? Doch diejenigen, die ohne gründliche Information und Diskussion Verfassungsänderungen durchpeitschen wollen und damit Notstände für die Demokratie heraufbeschwören! Die Väter des Grundgesetzes haben zwar das Plebiszit ausgeschlossen, aber sie wußten, daß den Entscheidungen im Parlament die Diskussion in der Öffentlichkeit vorauszugehen hat. Wer diese als „Druck der Straße" zu diffamieren sucht und demgegenüber „den Staat" und sein „Sicherheitsinteresse" zu einem Abstraktum verselbständigt: der entpuppt sich als autoritär, der hebt — schon heute — „den Staat" über dessen Bürger und deren Willen.

Besonders merkwürdig nimmt sich auch jene Kampagne aus, die jetzt gegen die Sozialdemokratische Partei einsetzt, weil sie vor den Gewerkschaften „umgefallen" sei. Wenn die CDU der SPD heute Vorwürfe macht, sie habe sich außerparlamentarischem Druck gebeugt, dann ist dazu zu sagen: Wenn die CDU dem Druck der Bauernverbände nachgibt, dann kostet das uns alle im Durchschnitt etwa 5 Milliarden DM im Jahr. Offenbar vergessen manche Leute jetzt ihren sonst so lautstark herausgekehrten Pluralismus.

Wie anders soll sich denn der Wille der Bevölkerung artikulieren und wie anders soll er wirksam werden als durch die Stellungnahme ihrer demokratischen Organisationen? Nicht die Partei, die den kritischen Stimmen der demokratischen Gewerkschaften und der Intellektuellen Rechnung trägt, verdient Kritik, sondern jene Notstandspartei, die demagogisch Diktaturartikel zu erschwindeln sucht.

Das demokratische Recht, an der öffentlichen politischen Willensbildung der Staatsbürger mitzuwirken, nehmen auch die Veranstalter dieses Kongresses für sich in Anspruch. Gemeinsam kämpfen wir darum, daß die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, die den demokratischen und sozialen Rechtsstaat anstrebt, in dieser ihrer Substanz erhalten bleibt — womöglich ausgebaut wird.

Unsere Auffassungen über die Notwendigkeit von Notstandsgesetzen bleiben damit durchaus unterschiedlich. Dem entspricht es, wenn sich hier Gegner jeglicher Verfassungsänderung und diejenigen Kritiker der vorliegenden Ent-

würfe, die dennoch eine Notstandsverfassung für vertretbar halten, zusammengefunden haben. In gemeinsamer Arbeit soll der Kongreß „Die Demokratie vor dem Notstand" die Gefahren der vorliegenden Entwürfe untersuchen, denn auch die Kritik derer, die eine Verfassungsänderung ablehnen, bliebe unverständlich, könnte sie nicht belegt werden an den konkreten Vorschlägen.

Der Kongreß ist in der Lage, bei seinen Diskussionen vom neuesten Stand der Beratungen im Rechtsausschuß des Bundestages auszugehen. Ihnen liegt die von der CDU/CSU am vergangenen Mittwoch im Rechtsausschuß eingebrachte Neufassung des Entwurfs zu einem verfassungsändernden Notstandsgesetz vor. Dazu ist folgendes zu sagen: Von Politikern, Kommentatoren und Journalisten ist in den vergangenen Wochen immer wieder darauf hingewiesen worden, die Kritik der Notstandsgesetze richte sich gegen Entwürfe, die völlig überholt seien. Auch die Proteste der Gewerkschaften und den Appell der 215 Professoren hat man damit abzutun versucht. Das ist deshalb eine — gelinde gesagt — Unverschämtheit, weil die neuen Entwürfe weder von den Parteien noch von den Rundfunkanstalten oder Zeitungen jemals veröffentlicht wurden. Wenn die fünf Studentenverbände in ihrer Ende April veröffentlichten Erklärung von dem Ergebnis ausgingen, das der Rechtsausschuß des Bundestages am 17. März dieses Jahres zusammengestellt hat, so war das eine Besonderheit, denn wir haben uns den Entwurf erst beschaffen müssen. Wenn wir auf diesem Kongreß vom neuesten Stand der Beratungen ausgehen können und damit in der Lage sind, beispielsweise festzustellen, daß der in der Presse groß gefeierte so bezeichnete Verzicht Rainer Barzels auf das Notverordnungsrecht eine Täuschung ist, dann ist das nicht das Verdienst der ordentlichen parlamentarischen Gremien. Das ist wenigstens noch erfreulich: daß es in der Bundesrepublik noch Instanzen gibt, die es nicht hinnehmen, wenn parlamentarische Gremien durch Geheimniskrämerei selbst dazu beitragen, den Parlamentarismus durch Ausschaltung seines Wesensmerkmals — der Öffentlichkeit — in Tresoren oder Bunkern zu begraben.

Zu diesem Kongreß haben wir alle Abgeordneten des Deutschen Bundestages und die Fraktions- und Parteivorstände eingeladen. Und wir erwarten, daß die Arbeitsergebnisse dieses Kongresses dort zur Kenntnis genommen und berücksichtigt werden. Der Kongreß „Die Demokratie vor dem Notstand" soll nicht nur zeigen, daß an den Hochschulen der Bundesrepublik, anders als früher, die Demokratie Rückhalt gewinnt; die Reaktion auf diesen Kongreß wird auch erneut ein Prüfstein dafür sein, ob den Parteien an einer demokratischen Diskussion doch noch gelegen ist, und ob eine politisch fungierende Öffentlichkeit in der Bundesrepublik wenigstens partiell noch vorhanden ist. Wir danken Ihnen für die Mühe, die Sie mit Ihrer Reise hierher auf sich genommen haben, und für Ihre Bereitschaft, an diesem Kongreß und damit an einer demokratischen Stellungnahme mitzuwirken.

Der Kongreß „Die Demokratie vor dem Notstand" ist hiermit eröffnet.

Die Demokratie vor dem Notstand

Werner Maihofer

„Es wäre eine gefährliche Täuschung, wenn das Vertrauen in die Männer unserer Wahl unsere Befürchtungen um die Sicherheit unserer Rechte zum Schweigen bringen würde. Vertrauen ist allenthalben der Erzeuger des Despotismus. Eine freie Regierung ist auf Argwohn, nicht auf Vertrauen gegründet. Argwohn und nicht Vertrauen schreibt begrenzte Regierungen vor, um jene zu binden, denen wir Macht anvertrauen müssen. Unsere Verfassung hat deshalb die Grenzen festgelegt, bis zu denen — und nicht weiter! — unser Vertrauen gehen darf. In den Fragen der Macht soll also nicht mehr von dem Vertrauen auf einen Menschen die Rede sein, sondern er soll von Unheil abgehalten werden durch die Ketten der Verfassung."

Thomas Jefferson

Als ich die Einladung zu diesem Einleitungsvortrag auf Ihrem Bundeskongreß über das Thema „Die Demokratie vor dem Notstand" annahm, deuteten noch alle Anzeichen daraufhin, daß es in letzter Stunde zu einer Absprache zwischen den Parteien kommen könnte, die in monatelangen Geheimberatungen ausgearbeiteten Notstandsentwürfe noch in dieser Legislaturperiode zu verabschieden. Diese drohende Entwicklung mußte jeden, der die spärlichen Informationen verfolgt hatte, die über den letzten Stand der Geheimberatungen an die Öffentlichkeit drangen, zutiefst beunruhigen. Schien sich doch die Gefahr abzuzeichnen, daß die hier geplante einschneidendste Verfassungsänderung seit der Verkündung unseres Grundgesetzes hinter verschlossenen Türen, unter Ausschaltung jeder wirksamen parlamentarischen und publizistischen Kontrolle, im Schnellverfahren abgemacht werden sollte.

I.

So kam es in den vergangenen Wochen zu sich mehrenden Resolutionen und Proklamationen, in denen sich die Beunruhigung weiter Kreise unserer politisch interessierten und engagierten Bürger Ausdruck schaffte. Diese besorgten Einsprüche der Intelligenz aus Wissenschaft und Publizistik, der in den Gewerkschaften organisierten Arbeiterschaft und der im Industrie- und Handelstag repräsentierten Wirtschaft, wurden von den für diesen Gang der Dinge Verantwortlichen zunächst leichthin abgetan. Man fuhr fort mit Geheimberatungen und Geheimabsprachen in einer Angelegenheit, die wie noch keine seit Bestehen unserer Bundesrepublik die verfassungsmäßigen Rechte jedes einzelnen Bürgers betraf und berührte, wodurch das erwachte Mißtrauen noch weiter angefacht wurde. Es verbreitete sich der Eindruck, daß hier hinter dem Rücken des Staatsbürgers über seine Rechte und Pflichten im Notstandsfalle verhandelt werden sollte, um ihn danach durch einen raschen Gesetzesbeschluß vor vollendete Tatsachen zu stellen. Ein Gefühl der Entmutigung, aber auch der Erbitterung beschlich viele unter uns, daß hier über den Kopf des Bürgers hinweg in seiner eigensten Angelegenheit entschieden werden sollte, ohne daß man ihn auch nur einer sachlichen Unterrichtung würdigte, geschweige denn ihm damit die Möglichkeit eröffnete, seine offenbar als unmaßgeblich erachtete Meinung zu äußern.

Wer heute die Erhitzung, ja Vergiftung der Atmosphäre um die Notstandsgesetze: jene „Not um den Notstand" beklagt, sollte die Schuld dafür bei denen suchen, die für diese mit dem Geist einer freiheitlichen Demokratie unvereinbare Geheimpolitik hinter verschlossenen Türen verantwortlich sind. Der politische Stil, der sich hierin zeigt, mußte notwendig ein grundsätzliches Mißtrauen selbst bei denjenigen wecken, die den Bedürfnissen einer Notstandsplanung gegenüber aufgeschlossen waren. Bis heute scheint den Verantwortlichen nicht aufgegangen zu sein, daß man so mit dem mündigen Bürger in einer freien Demokratie nicht verfahren kann. Sie mögen sich einmal die Frage vorlegen, wie auf ein solches „Beratungsverfahren" wohl die Öffentlichkeit in einer der freiheitlichen Demokratien des Westens reagiert hätte, deren Sinn für fair play in der Politik anders als bei uns in Generationen geschärft und gefestigt ist. Ein Sturm der öffentlichen Entrüstung hätte solche undemokratischen Praktiken längst von der politischen Szene gefegt. Man sollte es darum allenfalls als ein Zeichen der Ermutigung begrüßen, daß auch in unserer jungen Gene-

ration allmählich der demokratische Sinn sich zu regen beginnt, wenn sie ihr Veto gegen solche mit dem Geiste eines freiheitlichen Staatswesens unvereinbaren Verfahrensweisen öffentlich zu Gehör bringt. Ich meine, unsere heute in der Verantwortung stehenden Politiker täten gut daran, sich dessen gewärtig zu bleiben, daß alles, was sie tun und lassen, keinem anderen höchsten und letzten Ziel zu dienen hat als dem Wohle der einzelnen Bürger, die darum — wie schon Kant fordert — ein Recht darauf haben, durch Vernunftgründe von der Zweckmäßigkeit und Rechtmäßigkeit eines jeden Aktes der Politik überzeugt zu werden, um nach sachlicher Information in verantwortlicher öffentlicher Diskussion ihre Zustimmung oder Mißbilligung zu solcher in ihrem Namen und zu ihrem Wohle betriebenen Politik frei zu äußern.

Die politisch Verantwortlichen in unserem Lande sind uns nicht nur solche zureichende und rechtzeitige Information in dieser uns alle betreffenden Angelegenheit der Notstandsgesetze schuldig geblieben; sie haben sich in den vergangenen Wochen auf ein Verfahren eingelassen, das erkennbar darauf abzielte, jede sachkundige und verantwortliche Diskussion in Parlament und Öffentlichkeit, aus Gründen der Parteiräson oder gar der Wahltaktik, auszuschalten. Wo es in Einzelfällen trotz der Nachrichtensperre über den Gang der Beratungen zu öffentlichen Diskussionen über die Notstandsvorlagen kam, hat man geglaubt, diese leichthin damit abtun zu können, daß sie auf längst überholte Stadien der Beratung sich bezögen; wobei man allerdings zu erwähnen vergaß, daß die neueren Beratungsergebnisse als „Staatsgeheimnisse" nicht nur vor dem einfachen Bürger unseres Staates, sondern selbst dem ihn repräsentierenden einfachen Abgeordneten verborgengehalten wurden.

So tappten wir bis zur Veröffentlichung der Notstandsvorlage des Rechtsausschusses vom 17. März 1965 monatelang überhaupt im dunkeln über die inzwischen erarbeitete Fassung dieser Notstandsverfassungsartikel und bis vor wenigen Tagen ebenso über den, nach den interfraktionellen Geheimgesprächen der vergangenen Wochen, neuerlich revidierten nunmehrigen „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes" vom 26. Mai 1965; während das am vergangenen Mittwoch vom Bundeskabinett verabschiedete Ausführungsgesetz zu Artikel 5 über die „Errichtung von Pressekommissionen für den Zustand der äußeren Gefahr" bis heute der Öffentlichkeit überhaupt unbekannt ist und das zu Artikel 10 vorgesehene Ausführungsgesetz über die „Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses" bis heute als „Staatsgeheimnis" gehütet wird.

Wie bei einem solchen Verfahren in „verantwortlicher Beratung" erarbeitete, in allen Hinsichten durch Anhörung von Sachverständigen abgeklärte, politisch wie juristisch wirklich ausgereifte Gesetzesvorlagen entstehen sollten, ist schwer zu sehen. Wer sich einmal in die Arbeiten des Parlamentarischen Rates bei der Schaffung unseres Grundgesetzes vertieft und gesehen hat, wie dabei um jeden Satz, ja manchmal um jedes Wort, stunden- und tagelang immer wieder von neuem von ausgewählten Fachkennern gerungen wurde und damit das jetzt geübte Verfahren vergleicht, in dem in Geheimabsprachen zwischen den Fraktionen in wenigen Stunden Grundsatzentscheidungen von unübersehbarer Tragweite ausgehandelt werden, der kann darüber nur erschrecken, mit welch leichter Hand heute an diesem so hart erkämpften Verfassungsgesetz unseres jungen Staates herumverbessert und -verbösert wird.

Wer zudem alle die unablässigen Bestrebungen der vergangenen Jahre auf Änderung oder Ergänzung unserer Verfassung, bis hin zur Forderung nach Wiedereinführung der Todesstrafe (d. h. der Streichung des Artikels 102 unseres Grundgesetzes) oder der Unterwerfung von Kunst und Wissenschaft unter sittenrichterliches Diktat (d. h. der Einschränkung der in Artikel 5 Absatz III garantierten Freiheit der Kunst und Wissenschaft) einmal im Ganzen sich vor Augen stellt, der wird erkennen, daß sie in ihrer Tendenz sämtlich auf einen Abbau der in unserem Grundgesetz verbrieften freiheitlichen Errungenschaften hinausgehen; in keinem einzigen Falle auf deren weiteren Ausbau abzielen, selbst da nicht, wo das Grundgesetz dies, wie mit der Strafbarerklärung friedensstörender Handlungen und der Vorbereitung eines Angriffskrieges (in Artikel 26 GG) zwingend vorgeschrieben hatte (:„Sie sind unter Strafe zu stellen"). Bis heute warten wir auf ein Ausführungsgesetz zu dieser vom Verfassungsgesetzgeber vorgenommenen Pönalisierung jedes Friedensverrats. Ich meine, man darf sich über den politischen Trend, der sich in dieser seit 1956 eingeleiteten Demontage unseres Grundgesetzes durch Tun und Unterlassen abzeichnet, keiner Täuschung hingeben. In ihr bilden

die Notstandsgesetze nur die logische Konsequenz. Sie wird den heranwachsenden Generationen, wenn hier nicht ein unerbittliches Halt geboten wird, nur noch den Torso einer freiheitlichen Verfassung hinterlassen.

Ist es nicht an der Zeit, einmal die grundsätzliche Frage zu stellen: Wer gibt dieser derzeit an der politischen Macht befindlichen Übergangsgeneration eigentlich das Recht, die freiheitliche Verfassung der Generationen von morgen in ihrem Grundbestand zu unterhöhlen? Sollte sie nicht im Gegenteil das Äußerste tun: das kostbare Erbe, das uns mit dem Grundgesetz unserer Bundesrepublik Deutschland in einem glückhaften Augenblick zugefallen ist, unversehrt an die junge Generation zu überliefern, die erstmals in unserem Lande die Chance hat, in einer freiheitlichen Demokratie aufzuwachsen.

Daß es der jetzigen Übergangsgeneration, bei allen bewundernswerten Ausnahmen im einzelnen, in ihrer repräsentativen Gesamtheit an der demokratischen Legitimation fehlt, diese unsere freiheitliche Verfassung anzutasten, wird uns schmerzlich bewußt, wenn wir uns fragen: wie wohl das Grundgesetz aussehen würde, das unter der heutigen Konstellation der politischen Kräfte und Köpfe zustande käme? Daraus aber folgt, daß es in dieser Zeit des Übergangs nur die äußerste Zurückhaltung gegenüber allen Versuchen und Versuchungen einer „Zurückrevidierung" der freiheitlichen, rechtsstaatlichen und sozialstaatlichen Errungenschaften unserer Verfassung geben kann, die uns in einer lichten Stunde unserer Geschichte zugewachsen sind. Wie will man uns, den studentischen Nachkriegsgenerationen, verargen, daß wir gegen alle Versuche, den Geist dieses Grundgesetzes, das unsere Hoffnung auf eine freiheitliche Zukunft verbürgt, in der Zwischenzeit unter einem Geflecht von Ausnahmeregeln zu ersticken, mit Leidenschaftlichkeit uns zur Wehr setzen!

Dabei hat die Leidenschaft des Protests, der uns hier zu gemeinsamer öffentlicher Aktion vereint, für die verschiedenen Gruppen und Richtungen unter uns unterschiedliche Wurzeln. Sie reichen von der entschiedenen Ablehnung jeder Notstandsregelung überhaupt, in dieser politisch noch ungefestigten Zeit des Übergangs, bis zur Bejahung einer Notstandsverfassung, unter Beachtung bestimmter unabdingbarer rechtsstaatlicher und sozialstaatlicher Grundforderungen. Was uns über diese unterschiedlichen Auffassungen in der Sache hinweg jedoch vereint, ist das unbedingte Nein gegen die Verletzung der elementarsten demokratischen Spielregeln im bisherigen Gang des Gesetzgebungsverfahrens.

Um darüber keinen Zweifel zu lassen: Wir sind weiterhin nicht bereit, es schweigend hinzunehmen, daß über diese Verfassungsumwandlung, welche die verfassungsmäßige Ordnung unseres Staates von Grund auf verändern und in die verfassungsmäßigen Rechte eines jeden einzelnen Bürgers eingreifen würde, in Geheimsitzungen, unter Ausschluß der Öffentlichkeit, beraten und ohne sachkundige Information und verantwortliche Diskussion in Parlament und Öffentlichkeit beschlossen wird.

Wir erkennen dankbar die Bestrebungen der letzten Wochen innerhalb der parlamentarischen Opposition an, auf eine solche „verantwortliche Beratung" hinzuwirken, wenn wir unser Erstaunen auch nicht verhehlen können, daß darüber nicht von seiten aller demokratischen Parteien in unserem Staate fragloses Einverständnis bestand. Wir alle, ob wir diesen Gesetzentwürfen nun in ihrer heutigen Gestalt grundsätzlich zustimmen oder sie zum gegenwärtigen Zeitpunkt grundsätzlich ablehnen, wollen genauestens darüber informiert sein, was hier vorbereitet wird, um dazu in öffentlicher Diskussion frei unsere Meinung zu äußern; wird hier doch nicht zuletzt über unsere Zukunft beraten und entschieden.

Aber dieser unser Protest beschränkt sich nicht auf ein bloßes Veto gegen die bisherige undemokratische Praxis und die Forderung nach einem anderen politischen Stil, auch und gerade in dieser die Grundordnung unseres Staates und die Grundrechte aller Bürger berührenden Frage; er will zugleich unsere nicht nur formalen, sondern auch sachlichen Bedenken und Besorgnisse öffentlich zu Gehör bringen, die sich unter uns gegen diese Notstandsplanungen erhoben haben. Sie haben für die einen mehr juristische, rechtsstaatliche, für andere mehr politische, sozialstaatliche Akzente. Welche sachlichen Gründe hat das Unbehagen, das sich unter der Professoren- und Studentenschaft im Hinblick vor allem auf die Gefahren für die Zukunft unseres Rechtsstaates, bei den Gewerkschaften in Hinsicht vor allem auf die Gefahren für die Zukunft unseres Sozialstaates meldet, den zu verwirklichen wir nach der Verfassung unseres

Grundgesetzes als zugleich rechtsstaatliche und sozialstaatliche Demokratie aufgerufen sind?

Worin liegen, so fragen wir zunächst, die Gefahren für unseren freiheitlichen Rechtsstaat, die nach der Auffassung vieler unter uns mit den geplanten Notstandsgesetzen nicht erst in Kriegszeiten, sondern schon in Friedenszeiten in jeder ernsthaften künftigen innen- und außenpolitischen Krise drohen, welche Anlaß zur Ausrufung des Spannungszustandes geben könnten? Zur Vorbereitung einer sachhaltigen Antwort bedarf es dazu einiger grundsätzlicher Vorbemerkungen.

II.

Nach dem Zusammenbruch der faschistischen Diktatur in unserem Lande, nicht durch eine demokratische Revolution von innen, sondern durch die von außen erzwungene totale Kapitulation unseres Landes und der danach einsetzenden demokratischen Umerziehung und Einübung unseres Volkes, zunächst in jenem fragwürdigen und doch unvermeidbaren negativen Demokratisierungsprozeß, den wir heute meist abschätzig als „Entnazifizierung" bezeichnen, wurde der seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland daran sich anschließende positive Demokratisierungsprozeß vor allem von zwei Kräften getragen: von Parlament und Publizistik.

Dies hatte seinen Grund nicht zuletzt darin, daß in den Gremien der Parlamente und Organe der Publizistik jener Jahre, wie nirgendwo sonst in unserem Lande, eine Ablösung der von den politischen Traditionen von gestern und vorgestern bestimmten und getragenen Kräfte durch die politische und intellektuelle Opposition erfolgt war, die, aus der inneren oder äußeren Emigration zurückkehrend, von der Entschlossenheit beseelt war, mit der auch die studentische Generation aus dem Kriege nach Hause kam, einen neuen Anfang zu einem von Grund auf erneuerten freiheitlichen Staatswesen zu machen, das ehrlich und gründlich die Lehren aus dem Obrigkeitsstaat von vorgestern und dem Machtstaat von gestern zu ziehen bereit war.

Unser Grundgesetz ist erfüllt von eben diesem Willen nach einem von Grund auf neuen Anfang, der in der Folgezeit zwar in der Routine des parlamentarischen und publizistischen Alltags seinen ursprünglichen Elan einbüßt, aber doch bis heute Parlament und Publizistik zu den beiden tragenden Säulen des positiven Demokratisierungsprozesses in unserem Lande macht; auch wenn in den vergangenen Jahren, mit dem Erlahmen der parlamentarischen und publizistischen Opposition, unter dem Druck von Gesichtspunkten der Parteiräson und des kommerziellen Interesses, an ihre Stelle zunehmend außerparlamentarische Kräfte wie nicht zuletzt die in den Universitäten engagierte Intelligenz und die in den Gewerkschaften organisierte Arbeiterschaft treten, die beginnen — wohl oder übel — das entstandene Vakuum an rechtsstaatlicher und sozialstaatlicher Opposition auszufüllen.

Es dürfte kein übertriebener politischer Optimismus sein, wenn wir annehmen, daß bei einer Fortdauer des äußeren und inneren, militärischen, ökonomischen und politischen Friedenszustandes, mit der Ablösung der älteren Generation und dem Heranwachsen der im Geiste unseres neuen Staates und seiner offenen Gesellschaft erzogenen jungen Generation, der positive Demokratisierungsprozeß, wie er vor allem heute von der Publizistik getragen, aber zunehmend auch von den Schulen und Universitäten aufgenommen wird, sich nicht nur weiter verstärken und verfestigen, sondern, bis auf einige selbst durch die schmachvolle jüngste Geschichte unseres Landes ewig Unbelehrbare, immer breiteren und tieferen Rückhalt bei den Bürgern unseres Staates gewinnen wird.

Was dazu im einzelnen positiv an politischer Aufklärung unserer Jugendlichen und Erwachsenen zu leisten wäre, um den noch heute bestehenden Nachholbedarf an primitivster politischer Information, an Vertrautheit mit den elementarsten politischen Spielregeln eines demokratischen Gemeinwesens aufzuholen, nicht zuletzt auch an unseren Schulen und Universitäten, in die schon institutionell die Demokratie noch kaum ihren Einzug gehalten hat, all dies soll uns im Zusammenhang unserer Fragestellungen nicht weiter beschäftigen. Das sehr viel drängendere Problem, vor das wir uns angesichts der heutigen demokratischen Situation in unserem Lande gestellt sehen, ist dies: Wie können wir bis zur umfassenden Durchdringung der wirtschaftlichen, der gesellschaftlichen wie der staatlichen Sphäre mit dem Geiste der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie verhindern, daß nicht in irgendeiner äußeren oder inneren Krise alle jene bei uns heute schlummernden, noch latenten undemokratischen und antidemokratischen Kräfte und Tendenzen plötzlich virulent werden?

Nicht, daß es in unserem Lande von Antidemokraten wimmelte; ich halte im Gegenteil die antidemokratischen Kräfte der äußersten Rechten und Linken, welche eine totalitäre Diktatur unter verschiedenfarbigem Vorzeichen (von Braun über Schwarz bis zu Rot) unserer freiheitlichen Demokratie zu jeder Stunde vorzögen, für eine derzeit belanglose Minderheit.

Wo die Gefahren heute für uns liegen, zeigt jedes zweite Gespräch mit prominenten Trägern öffentlicher Ämter, in dem man zu seinem Erschrecken nichts so häufig begegnet wie einem „Unbehagen" an eben dieser unserer freiheitlichen Demokratie, was sich in politischen Bekenntnissen solcher „staatstragenden Kräfte" wie dem äußert: daß zwar Diktatur eine schlechte Regierungsform, Demokratie aber eine nicht minder schlechte sei, man also nach etwas, was zwischen beiden „Extremen" liege, suchen und streben müsse: nach einer „eingeschränkten" oder „gelenkten Demokratie", einer Art „Demokratur" nach ständestaatlichem spanischen oder portugiesischen Muster. Der Feind steht in unserem Staate heute weder links noch rechts, sondern in der Mitte: bei jenen halben Demokraten und halben Autokraten, von denen man jedenfalls in einer künftigen innen- oder außenpolitischen Krise eines nicht erwarten kann: daß sie die Errungenschaften unserer freiheitlichen rechts- und sozialstaatlichen Demokratie aus Überzeugung und mit Entschlossenheit verteidigen.

Eben diesen Kräften aber, die leider zur Zeit noch bis weit in das Lager der derzeitigen Regierungsparteien hineinreichen, geben diese Notstandsgesetze den Hebel in die Hand, die demokratische Opposition in Parlament und Öffentlichkeit, die sie selbst, gerade in einer Krise, unter Kontrolle halten sollte, selbst unter Kontrolle zu bringen.

Bringt doch jede Notstandsregelung, selbst bei äußerster Zurückhaltung, eine Ausschaltung oder zumindest Schwächung eben derjenigen politischen und gesellschaftlichen Kräfte, von denen der positive Demokratisierungsprozeß in unserem Lande vor allem getragen wird: des Parlaments, der Publizistik, der in den Körperschaften unserer Universitäten engagierten Intelligenz und der in den Verbänden der Gewerkschaften organisierten Arbeiterschaft. Unsere junge, noch ungefestigte Demokratie wird darum in einer künftigen innen- oder außenpolitischen Krise die Gefährdungen und Versuchungen, in die jede Regierung in einer solchen Situation zu geraten pflegt, nur dann ohne Schaden überstehen, wenn gerade auch in einem solchen Spannungszustand, wie dies für die angloamerikanischen Demokratien selbst im Kriegszustande selbstverständlich war, die demokratische Kontrolle in Parlament und Öffentlichkeit in voller Wirksamkeit bleibt, um allen Versuchungen einer Abirrung auf dem Wege etwas „außerhalb der Legalität", sei es der verfassungsrechtlichen, sei es der völkerrechtlichen, schon im Ansatz zu begegnen.

Dagegen ist aus der Exekutive selbst irgendein nennenswerter Widerstand gegen antidemokratische Entwicklungen, autoritäre Tendenzen oder totalitäre Praktiken nicht zu erhoffen, wie uns die „Spiegel"-Affäre ebenso wie der Abhör-Skandal gelehrt haben.

Auch von der Justiz ist, schon wegen der Schwerfälligkeit dieses Apparates, in Krisenzeiten eine wirksame demokratische Kontrolle, selbst von den Instanzen der höheren Gerichte, kaum zu erwarten, sosehr wir auf sie in „Schönwetterzeiten" mit als Schrittmacher des derzeitigen positiven Demokratisierungsprozesses bauen können.

Man braucht sich im Rückblick nur einmal zu fragen, was aus der Kuba-Krise und der gleichzeitigen „Spiegel"-Affäre geworden wäre, wenn den damals herrschenden Kreisen und Köpfen bereits die seinerzeit dem Bundestag vorliegenden Notstandsgesetze zur Verfügung gestanden hätten, um sich der tödlichen Gefahren bewußt zu werden, die in diesem „Falle" unserer jungen Demokratie gedroht hätten. Wie die inzwischen für die Exekutive so unrühmlich beendete damalige „Spiegel"-Affäre verlaufen wäre, wenn die Möglichkeit bestanden hätte, kurzerhand die aufkommende parlamentarische und außerparlamentarische Opposition durch einfache Ausrufung des Notstandes, der durch den „Spannungszustand" der Kuba-Krise gebotenen „Herstellung der Verteidigungsbereitschaft" auszuschalten, ist eine gespenstische Möglichkeit, die einen noch rückblickend das Gruseln lehren kann.

Aber blicken wir voraus, so steht bei nüchterner Einschätzung der derzeitigen demokratischen Situation in unserem Lande eines jedenfalls, nicht zuletzt auch nach den Erfahrungen dieser „Spiegel"-Affäre, unumstößlich fest: die Demokratie in Deutschland steht und fällt in einer künftigen Krise mit der vollen Aktionsfähigkeit des Parlaments und der Publizistik sowie der außerparlamentarischen Opposi-

tion in Intelligenz und Arbeiterschaft, als den tragenden Säulen des positiven Demokratisierungsprozesses in unserem Lande.

III.

Das eigentlich Beunruhigende und Gefährliche der geplanten Notstandsgesetzgebung ist für mich darum, daß durch sie in Zukunft gerade für Krisenzeiten diese Bastionen der Demokratie in unserem Lande weitgehend ausgeschaltet werden sollen.

Daß die sozialdemokratische Opposition hier in zähem Ringen um rechtsstaatliche Lösungen in den letzten Wochen grundsätzliche Fortschritte in Richtung auf eine dem Geist unserer Verfassung zumindest „angenäherte" Notstandsregelung, gerade im Hinblick auf die parlamentarische und publizistische Kontrolle, erreicht hat, darf uns nicht darüber täuschen, daß politische Grundsatzbeschlüsse — wie die reiche Erfahrung mit ministeriellen „Formulierungshilfen" (man denke nur an die sogenannte Lex Ossietzky) zeigt — noch lange keine juristischen Verfassungsartikel und Gesetzesparagraphen sind. Der Teufel steckt hier, in der Tat, wie der sozialdemokratische Fraktionsführer mit Recht bekräftigt, „im Detail". Die unerläßliche Arbeit aber am Detail, unbedingte Voraussetzung für jede politisch tragfähige und juristisch ausgereifte Lösung, war in dem zuletzt im Gange befindlichen Schnellverfahren, auch beim besten Willen der Beteiligten, nicht zu leisten. Die ernüchternden Erfahrungen, die wir inzwischen nach dem vernichtenden Urteil selbst der Mitverfasser dieses Gesetzes, mit dem während der Korea-Krise als „Blitzgesetz" durchgepeitschten Politischen Strafrecht machen mußten, dessen Totalrevision soeben von der parlamentarischen Opposition aus nachträglich gewonnener besserer Einsicht eingeleitet worden ist, sollten uns Erfahrung genug sein.

Müssen wir doch bei jedem Schritt der Verfassungsänderung, ganz anders als bei bloßen Gesetzesänderungen, bedenken, daß der „Weg zurück" nur selbst wiederum mit einer Zweidrittelmehrheit möglich ist; was der heutigen Opposition zwar die Möglichkeit gibt, eine rechtsstaatlich oder sozialstaatlich untragbare Regelung zu verhindern, nicht aber, sie jemals wieder, aus nachträglicher besserer Einsicht, rückgängig zu machen. Stünde unser Land an einem Abgrund innerer oder äußerer Bedrohung, dann wäre auch gegen ein Eilverfahren wenig zu bemerken. Wir haben jedoch selbst die außenpolitisch an den Rand des Krieges führende Kuba-Krise und die sie innenpolitisch begleitende „Spiegel"-Affäre nicht nur ohne Schaden für die Demokratie überstanden. Wir hätten im Gegenteil, wenn die damals vorliegenden, von allen Seiten heute als „indiskutabel" fallengelassenen Notstandsentwürfe, auf deren Verabschiedung auch die damalige Bundesregierung mit allen Mitteln drängte, nicht an der entschlossenen rechtsstaatlichen Haltung der Opposition gescheitert, sondern vom Bundestag in Kraft gesetzt worden wären, diese Krise kaum als Demokratie überstanden. Jedenfalls hätte sie nicht zu einer Krise des Regimes Adenauer vor dem Tribunal der demokratischen parlamentarischen und publizistischen Opposition, sondern, nach Ausschaltung jeder wirksamen parlamentarischen und publizistischen Kontrolle eher zu einer Krise des Systems unserer Demokratie selbst geführt.

Man kann es so der in der Publizistik und an den Universitäten engagierten Intelligenz nicht verdenken, wenn sie nach diesem lebendigen Anschauungsunterricht nicht vergessen hat, zu welchen Akten außerhalb der Verfassung, noch heute in der Reichweite der Macht sich befindende Politiker in unserem Lande fähig sind, und wie entscheidend es in einer solchen Krise auf die volle Funktionsfähigkeit der demokratischen Öffentlichkeit ankommt. Ihr vor allem, und nicht irgendeiner besseren Einsicht und Selbstkritik der Verantwortlichen, haben wir zu danken, daß unsere junge Demokratie aus dieser ihrer ersten großen Krise seit Bestehen der Bundesrepublik gestärkt und gefestigt hervorging.

Sicherlich sind in den heute vorliegenden Notstandsentwürfen inzwischen viele der in den früheren Entwürfen von 1960 und 1962 noch enthaltene Regelungen verschwunden oder doch abgemildert. Wir müssen uns dennoch, auch wenn es der demokratischen Opposition gelingen sollte, hier unserem Rechtsstaat noch weitere für uns unaufgebbare politische und juristische Positionen zurückzuerobern, darüber klar sein, daß der Geist, aus dem diese Notstandsbefugnisse derzeit gehandhabt werden würden, ungebrochen jener Geist der ersten Entwürfe von 1960 und 1962 ist, in denen man allen Ernstes nicht nur für den Kriegsfall, sondern bereits für den Spannungsfall eine totale Aufhebung der Meinungs- und Informationsfreiheit, der Pressefreiheit und selbst der

Wissenschaftsfreiheit angestrebt hatte. Hat sich doch weder in der Ministerialbürokratie, aus der jene antidemokratischen Entwürfe geboren wurden, noch in der politischen Spitze dieser Ressorts auch nur personell Entscheidendes geändert. Es fordert zu viel von dem denkenden Staatsbürger, der dem Gang der Beratungen in den vergangenen fünf Jahren gefolgt ist, wenn er nun in deren Endphase plötzlich Vertrauen darin fassen soll, daß die Generalklauseln, von denen auch die jetzt vorliegenden Fassungen voll sind (Generalermächtigungen, wie sie im übrigen allenfalls in den Notstandsverfassungen von Ländern wie die Türkei, Griechenland oder Frankreich, aber in keiner der freiheitlichen Demokratien des Westens zu finden sind), in streng rechtsstaatlichem Geiste gebraucht und ausgeübt werden würden.

Auch wenn es der parlamentarischen Opposition in „hinhaltender Verteidigung" unseres Rechtsstaates inzwischen gelungen ist, diesen zunächst geplanten „Totalangriff auf die Freiheit der Presse", des Rundfunks und des Fernsehens, ja selbst auf die Wissenschaftsfreiheit des Artikels 5 Absatz III GG „abzuschlagen" und es nunmehr „nur" zu der jetzt im Ausführungsgesetz zu Artikel 115 b der Notstandsverfassung von der Regierung vorgeschlagenen Einführung sogenannter Pressekommissionen kommen sollte, so erlangte auch bei dieser Regelung der Pressebeauftragte des Bundes, d. h. der Leiter des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, eine nur mit dem Propagandaministerium des „Dritten Reiches" vergleichbare Befugnis zur umfassenden Überwachung der Verbreitung und Veröffentlichung von Nachrichten, zur Beschlagnahme und zum Druckverbot.

Wenn in diesem Zusammenhang heute immer wieder von einer Art „Selbstkontrolle der Presse" die Rede ist, so geht diese Bezeichnung an dem tatsächlichen und juristischen Gehalt der jetzt von der Regierung geplanten „Pressekommissionen" vorbei. Haben diese doch für die Verhängung aller „schweren Maßnahmen" gegenüber dem sogenannten Pressebeauftragten (sprich: Regierungsbeauftragten) nur ein bloßes „Anhörungsrecht" (das „in dringenden Fällen" zudem überhaupt entfällt), was nicht nur die demokratische Kontrolle der Publizistik schon in jedem Krisenfalle, der als Zustand der „äußeren Gefahr" deklariert werden kann, wirkungslos macht, sondern im Gegenteil diese selbst praktisch der totalen Kontrolle der Regierung unterwirft. Denn damit wird der Bundesregierung wie allen Länderregierungen die Möglichkeit in die Hand gegeben, die Verbreitung und Veröffentlichung jeder Nachricht oder Mitteilung zu unterbinden, welche „die äußere oder innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder eines mit ihr verbündeten Staates betrifft" (nicht etwa „gefährdet"); und so auch dann eine wahrheitsgemäße Information unserer Bevölkerung zu verhindern, wenn sie unserem Staate nur nützen, aber niemals schaden könnte.

Damit wäre es darüber hinaus aber auch einer künftigen Regierung auf legalem Wege möglich, in einer weltpolitischen Krise nicht nur die wahrheitsgemäße Information unserer Bürger zu unterdrücken, sondern selbst durch sogenannte Auflagenachrichten, welche die Presse abzudrucken gezwungen ist, die propagandistische Beeinflussung unserer Öffentlichkeit in jede nur gewünschte Richtung zu steuern.

Wäre es unter dem Regime dieser publizistischen Notstandsbefugnisse der Presse doch selbst in jenem äußersten Krisenfalle: eines von Kräften in unserem Lande geplanten kriegerischen Unternehmens, unmöglich, die Öffentlichkeit gegen ihr bekanntgewordene eindeutige „Vorbereitungen eines Angriffskrieges" zu mobilisieren, wenn darüber eine totale Nachrichtensperre verhängt würde. Sie müßte es im Gegenteil hingehen lassen, wenn ihre Organe von der Regierung zur Verbreitung wahrheitswidriger, genau gegenteiliger Informationen mißbraucht würden. Obwohl solche kriegerischen Maßnahmen ausdrücklich gegen Artikel 26 unserer Verfassung (Verbot eines Angriffskrieges) verstießen, wäre die Presse, nach Einführung der Notstandsgesetze, somit selbst in einem derartigen Extremfalle ohnmächtig, einer solchen verhängnisvollen Entwicklung wirksam entgegenzutreten. Im Gegenteil, jeder Journalist: jeder künftige Ossietzky, liefe, nach einer heute bereits wieder im Vordringen sich befindenden Auslegung der Landesverratsbestimmungen, Gefahr, bei Offenbarung solcher völkerrechtswidriger Handlungen (etwa von Maßnahmen zur Vorbereitung eines Grenzkrieges, wegen Verrats „illegaler Staatsgeheimnisse") selbst als Landesverräter verhaftet und bestraft zu werden.

So ist leider die Besorgnis begründet, daß nach Einführung der Notstandsgesetze die Presse in jeder künftigen weltpolitischen Krise, aus der man einen Zustand der äußeren Gefahr oder zumindest „der beschleunigten Herstellung der

Verteidigungsbereitschaft" abzuleiten vermöchte, nicht nur nach Belieben zum Schweigen gebracht, sondern gerade über die zunächst so segensvoll erscheinende Institution der Pressebeauftragten nach Willkür zum Instrument jeder Art von Propaganda mißbraucht, und zugleich mit Hilfe der schon heute bereitstehenden, viel zu weit gefaßten Staatsschutzbestimmungen auch die letzte Opposition in der Öffentlichkeit ausgeschaltet werden könnte.

Ich halte darum die erneut in dem, in der Sache unveränderten, Regierungsentwurf vom vergangenen Mittwoch vorgesehene praktisch unkontrollierbare Aufhebung der Informationsfreiheit der Publizistik für jeden Fall einer „äußeren Gefahr" nicht für eine weitere Sicherung, sondern für eine äußerste Gefährdung unserer Demokratie, steht und fällt doch mit einer freien Publizistik gerade in Zeiten einer künftigen weltpolitischen Krise die noch so junge freiheitlich-rechtsstaatliche Demokratie in unserer Bundesrepublik Deutschland überhaupt. Denkt man diese Dinge einmal bis zu ihrem möglichen bitteren Ende durch, dann kann man, ebenso wie schon der Deutsche Presserat, nur ein unbedingtes Nein zu den derzeit vorgelegten Plänen der Bundesregierung sagen, die Informationsfreiheit des Artikels 5 unseres Grundgesetzes, ohne jede wirksame Sicherung gegen politischen Mißbrauch, einzuschränken.

Sie entspringen einem Geiste, in dem von freiheitlicher Demokratie nichts zu spüren ist, die gerade in Not- und Krisenzeiten, wie das vorbildliche partnerschaftliche Zusammenwirken von „responsible government" und „responsible public opinion" in Amerika und England zeigt, einer freiheitlichen Presse zur Verteidigung dieser Freiheit bedarf.

So kann ich dem Presserat nur darin zustimmen, wenn er schon zum ersten Regierungsentwurf sagt: „Der Entwurf verkennt völlig die Funktionen einer freien Presse, ihre öffentliche Aufgabe und ihre Bedeutung in einer freiheitlich-demokratischen Gemeinschaftsordnung auch in Notzeiten." Entgegen inzwischen in Umlauf gebrachten „unwahrhaftigen Behauptungen" hält darum der Presserat mit Recht auch gegenüber dem jetzt vorliegenden Regierungsentwurf vom 26. 5. 1965, in dem seine „detaillierten Abänderungsvorschläge . . . so gut wie unberücksichtigt geblieben" sind, nach einer am 28. 5. 1965 abgegebenen Erklärung, mit Entschiedenheit an seinem Nein gegen die unverändert von der Regierung angestrebte presserechtliche Notstandsregelung fest, die in der Tat mit den Grundprinzipien eines freiheitlichen Rechtsstaates unvereinbar ist und allein für sich genommen schon die derzeit erstrebte Notstandslösung zum Scheitern verurteilen muß.

IV.

Nicht minder gewichtig als diese bis zuletzt vom Deutschen Presserat vorgetragenen rechtsstaatlichen Bedenken gegen die jetzt vorliegenden Notstandsentwürfe sind die grundsätzlichen sozialstaatlichen Bedenken des Deutschen Gewerkschaftsbundes gegen die in Artikel 91 GG auch für den Fall des sogenannten inneren Notstandes (d. h. „zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung") vorgesehene Aufhebung des Streikrechts und der Versammlungsfreiheit; also nicht etwa für den Katastrophenfall, der in diesen Notstandsregelungen eine (völlig unproblematische) Nebenrolle spielt. Zwar wird nun in dem neugefaßten Absatz V des Artikels 91 GG festgestellt, daß diese Einschränkungen keine Anwendung finden sollen auf „Arbeitskämpfe", die „zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen von Vereinigungen im Sinne des Artikels 9 Absatz III geführt werden"; doch wer bestimmt, wo der danach erlaubte wirtschaftliche Streik endet und der danach verbotene politische Streik beginnt, den die Bundesregierung jederzeit ohne Zustimmung des Bundestages durch „Einsatz der Streitkräfte" mit Waffengewalt unterdrücken kann, wenn die Lage nur „unabweisbar einen sofortigen Einsatz dieser Art erfordert". Hier sind auch in der jetzt vorliegenden Fassung des Rechtsausschusses vom 26. 5. 1965 nicht die mindesten Sicherungen gegen einen politischen Mißbrauch dieser Notstandsbefugnisse durch die Regierung eingebaut; selbst die Opposition wäre (weil ohne absolute Mehrheit im Bundestag) nicht in der Lage, auch nur wirksam darauf zu drängen, einen solchen mißbräuchlichen Einsatz der Polizeikräfte oder Streitkräfte „einzustellen" (Artikel 91 Absatz II).

Nicht weniger fragwürdig sind, trotz der zuletzt verstärkten Kontrollbefugnisse des Notparlaments (: des jetzt sogenannten „gemeinsamen Ausschusses"), die streikrechtlichen Regelungen im Falle des sogenannten äußeren Notstandes, wozu ja nicht nur der eigentliche Kriegsfall (: „Verteidigungsfall"), sondern auch der „Spannungsfall' gehört, der

ausgerufen werden kann, wenn, und sei es nur „nach geheimen Nachrichtenquellen", „ein Angriff auf das Bundesgebiet mit Waffen droht"; was praktisch bei jedem größeren Grenzzwischenfall an der Demarkationslinie oder in einer neuen Berlin-Krise als gegeben angesehen werden könnte (wobei es nicht einmal eines förmlichen Beschlusses der jetzt vorgesehenen qualifizierten Mehrheit des Bundestages über den Eintritt des Zustandes der äußeren Gefahr bedarf, wenn das „Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen" wird und die zuständigen Bundesorgane außerstande sind, „sofort die erforderliche Feststellung zu treffen").

Bei Vorliegen dieser in ihren Grenzen höchst dehnbaren Begriffe des „Verteidigungs"- oder des „Spannungsfalles" treten jedoch nicht nur automatisch die ganzen einschneidenden Einschränkungen der Grundrechte: der Meinungs- und Versammlungsfreiheit, aber auch die Zulässigkeit von Konfiskationen des Eigentums oder von Verhaftungen ohne richterliche Kontrolle bis zur Dauer von acht Tagen in Wirksamkeit (Artikel 115 b GG), sondern können „zum Zwecke der Verteidigung" auch zivile Dienstleistungen jeder Art von jedem männlichen Bürger gefordert werden, wenn die Bundesregierung feststellt, daß dies „zur Herstellung oder Aufrechterhaltung der Verteidigungsbereitschaft oder zur Versorgung der Zivilbevölkerung erforderlich ist" (Artikel 12 Absatz II GG); wozu es nicht einmal der Anhörung des Notstandsausschusses bedarf (auf dessen parlamentarische Kontrollbefugnis in der Endphase der jetzigen Beratungen von der Opposition so sehr abgehoben worden ist), wenn dieser „nicht beschlußfähig ist" (was selbst beim Bundestag durch Auszug der Mitglieder gelegentlich praktiziert worden ist), „und die Lage unabweisbar ein sofortiges Handeln erfordert". Damit ist das auch von der parlamentarischen Opposition geforderte Streikrecht der Gewerkschaften nicht nur für den politischen, sondern ebenso für den wirtschaftlichen Streik in jedem wirklichen oder angeblichen Spannungsfall, auf dem Wege einer Zwangsverpflichtung zum Zivildienst für „Zwecke der Verteidigung", durch eine einfache Feststellung der Bundesregierung aufhebbar, was alle die formal aufrechterhaltenen Garantien der Koalitionsfreiheit und des Streikrechts, wie Otto Brenner klar gesehen und gesagt hat, „praktisch illusorisch" macht. Daran ändern keine noch so aufrichtigen Bestrebungen der sozialdemokratischen Opposition in der Endphase der Beratungen, den „arbeitsrechtlichen Status" der Gewerkschaftsmitglieder, auch im Falle ihrer Zwangsverpflichtung, zu sichern. Der Streik als Mittel des Arbeitskampfes wirkt durch Arbeitsniederlegung, die mit einer gleichzeitigen Zwangsverpflichtung desselben Arbeiters als „Zivildienstpflichtigen" auf einen Nenner zu bringen, beim besten Willen so wenig, wie die Quadratur eines Kreises gelingen kann.

Man muß hier die Sache so sehen wie sie ist: Werden die jetzt geplanten Notstandsgesetze beschlossen, dann können die Gewerkschaften ihr sozialstaatliches Aktionsprogramm ad acta legen, müssen sie doch in jedem künftigen Streikfall eine Zwangsverpflichtung ihrer Mitglieder für „Zwecke der Verteidigung" riskieren; wobei „zivile Dienstleistungen" öffentlicher Art „außerhalb des Wehrdienstes" nach Artikel 12 Absatz II GG noch nicht einmal einer Feststellung der Bundesregierung über ihre Erforderlichkeit „zur Herstellung der Verteidigungsbereitschaft" oder „zur Versorgung der Zivilbevölkerung" bedürfen.

Auch jeder Intellektuelle, der sich, um der gesunden sozialstaatlichen Entwicklung unseres „sozialen Rechtsstaates" willen, mit dem zu seiner Verwirklichung unerläßlichen Aktionsprogramm der Gewerkschaften solidarisch weiß, wird darum die Beschlüsse des Gewerkschaftsbundes gegen die Notstandsgesetze nicht einfach als Ausdruck eines berechtigten Sonderinteresses der organisierten Arbeitnehmer begreifen, sondern als Ausdruck einer im wohlverstandenen Allgemeininteresse liegenden weiteren rechtsstaatlichen und sozialstaatlichen Fortbildung unserer liberalen und sozialen Demokratie (bis hin zur Durchsetzung der in diesem Aktionsprogramm geforderten gleichen Bildungschancen für alle) billigen. Nicht nur in diesem Punkt des gewerkschaftlichen Aktionsprogramms gibt es in der Tat, wie Eugen Kogon mit Recht bemerkt hat, so etwas wie „die Chance einer ernsthaften geistigen Übereinkunft von Intellektuellen und Arbeitern".

Aber die Aufrechterhaltung der vollen Aktionsfähigkeit der Gewerkschaften, auch und gerade im Spannungs- und Krisenfall, ist nicht nur die unerläßliche Voraussetzung der Verwirklichung eines echten Sozialstaates in unserer Bundesrepublik Deutschland, wie er auch von unserem Grundgesetz ausdrücklich gefordert wird; sie ist ebenso auch die

unbedingte Voraussetzung der Sicherung unseres Rechtsstaates gegen jeden „Staatsstreich von oben". Waren es doch schon seinerzeit beim Kapp-Putsch die Gewerkschaften, die mit Mitteln des Generalstreiks jenen schnöden Anschlag auf die junge Weimarer Demokratie vereitelten. Gerade die geplanten Notstandsgesetze müßten dieses derzeitige innere Machtgleichgewicht, auch in unserem Staate, zwischen den einzigen wirklichen Machtfaktoren, die es innerhalb einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung geben kann: den in den Streitkräften vereinigten, unter dem Kommando der staatlichen Exekutive stehenden, Offizieren und Soldaten und den in den Gewerkschaften organisierten Arbeitern und Angestellten, in einer für die künftige Entwicklung unseres Staates gefährlichen Weise verschieben.

Nun wird gegen alle diese grundsätzlichen rechtsstaatlichen und sozialstaatlichen Bedenken gegen eine Erweiterung der Notstandsbefugnisse der Exekutive vorgebracht, daß diese ganz einfach unerläßlich sei, weil unser Grundgesetz eine Vorsorge für Fälle des Notstandes nicht getroffen habe und diese im übrigen im nationalen Interesse einer baldigen und vollständigen „Ablösung der alliierten Vorbehaltsrechte" unerläßlich sei. Diese beiden juristischen und politischen Argumente, mit denen bis in die letzten Debatten hinein die Notwendigkeit einer Notstandsregelung gerechtfertigt worden sind, halten beide einer genaueren Nachprüfung nicht stand.

V.

Es ist zunächst erweislich unrichtig, wenn immer wieder behauptet wird, der Grundgesetzgeber habe an Spannungs- und Kriegsfälle nicht gedacht. Das Gegenteil ist der Fall. Er hat in Wahrheit ausdrücklich ein zunächst in Artikel 111 des Herrenchiemseer Entwurfes vorgesehenes weitgehendes Notverordnungsrecht, nach eingehenden Beratungen auf dem Höhepunkt der Berlin-Krise, auf Antrag des damaligen SPD-Abgeordneten Dr. Zinn, des CDU-Abgeordneten Dr. von Mangoldt und des FDP-Abgeordneten Dr. Dehler ersatzlos gestrichen. Die Väter unseres Grundgesetzes waren nach den Erfahrungen mit Artikel 48 der Weimarer Verfassung der Überzeugung, daß die eigentliche Gefahr für unsere junge Demokratie nicht in einem Zuwenig, sondern allenfalls in einem Zuviel von Notstandsbefugnissen der Regierung liegen könne.

Darum hat das Grundgesetz sich in weiser Vorsorge auf eine Reihe von Artikeln beschränkt, welche im Spannungs- und Kriegsfall die unerläßlichsten Befugnisse der Exekutive gewährleisten, jedoch auf weiterreichende Eingriffe, die schon in Friedenszeiten eine Gefahr für die rechtsstaatliche und sozialstaatliche Demokratie heraufbeschwören könnten, ausdrücklich verzichtet. Das Grundgesetz wurde so nicht, wie man immer wieder von interessierter Seite glauben machen will, nur für „Schönwetterzeiten" geschaffen, sondern gerade im Hinblick auf mögliche künftige Krisen mit rechtsstaatlich gesicherten Notstandsbefugnissen ausgestattet, die jede Entwicklung zu einem autoritären Regime, wie sie in den legalen Transformationen der Weimarer Republik in eine faschistische Diktatur, mit dem Hebel der Ermächtigungsgesetze ermöglicht wurde, für alle Zukunft ausschließen sollte.

Es ist darum ganz einfach nicht wahr, wenn heute gesagt wird, daß es hier, gar nach Einführung der Wehrverfassungsartikel 1956, Verfassungslücken in unserem Grundgesetz gebe, die durch eine Verfassungsergänzung zu füllen unter den heute gegebenen Verhältnissen dringend geboten sei. Was hier unter dem Namen der Notstandsgesetze als Verfassungsergänzung vorbereitet wird, ist nichts anderes als eine Verfassungsumwandlung, die unsere konstitutionelle Demokratie in jedem Spannungsfall in eine absolute Demokratie unter der Herrschaft der jeweiligen Mehrheit zu verwandeln gestattet. Wenn man dies will, dann soll man dies offen erklären, nicht aber dafür ein Versäumnis des Grundgesetzgebers bemühen.

Nicht anders steht es mit dem Argument, daß der Erlaß weitreichender neuer Notstandsgesetze für die Ablösung der „alliierten Vorbehaltsrechte" und damit die Erlangung der vollen Souveränität der Bundesrepublik Deutschland unerläßlich sei.

Damit wird der Anschein erweckt, als ob den Alliierten noch eigene Notstandsbefugnisse bei innenpolitischen Krisen zustünden, was schon nach der von Prof. Grewe, dem damaligen Verhandlungsleiter der deutschen Delegation, im Bulletin der Bundesregierung veröffentlichten Interpretation des Artikels 5 Absatz II des Deutschlandvertrages unzutreffend ist, aus der hervorgeht, daß es sich bei den darin vorbehaltenen Notstandsbefugnissen lediglich um den Fall der „äußeren Bedrohung oder eines Angriffes auf die Bundesrepublik handelt". Nach Auffassung des besten Experten,

den es in dieser Frage geben kann, stehen somit den Alliierten irgendwelche Vorbehaltsrechte für den innenpolitischen Spannungsfall überhaupt nicht mehr zu.

Für den außenpolitischen Spannungsfall und den Kriegsfall dagegen ist auch durch eine noch so weitreichende Notstandsregelung mit einer vollständigen Ablösung der sogenannten alliierten Vorbehaltsrechte überhaupt nicht zu rechnen. Jeder Politiker, der dies heute behauptet, um damit nationale Gefühle für die Notstandsregelungen zu mobilisieren, handelt wider besseres Wissen; vor allem die immer wieder in diesen Zusammenhang gebrachte Ablösung der alliierten Telefon- und Postkontrolle hat mit der „Ablösung von Notstandsbefugnissen" in Spannungs- und Kriegszeiten in der Sache nichts zu tun; dabei handelt es sich schlicht um stillschweigend fortdauernde Besatzungsrechte für die Zeit auch außerhalb des förmlichen Spannungs- und Kriegsfalles. Im übrigen ist es gänzlich ausgeschlossen, einer Militärbehörde, welche in einem fremden Staatsgebiet steht, die ihr im außenpolitischen Spannungsfall oder gar im Kriegsfall schon nach „völkerrechtlichem Notwehrrecht" zustehende Befugnis zu verweigern, in solchen „Notständen" alle für die Ordnung und Sicherheit in ihrem militärischen Bereich erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Darum kann man dem Landrat von Kaiserslautern durch deutsche Notstandsgesetze jede nur denkbare Befugnis für den Spannungsfall und Kriegsfall zugestehen; wer in einem solchen Falle auf den Straßen fahren wird oder nicht, das werden letztlich die alliierten Befehlshaber entscheiden, soweit hierdurch die militärische Sicherheit oder öffentliche Ordnung betroffen ist.

Es ist darum ganz einfach eine Selbsttäuschung, wenn man glaubt, in einem Lande wie Deutschland, in dem sich fremde Truppen befinden, die einer vereinigten Kommandogewalt, der NATO, unterstehen, jegliche fremden: alliierten Notstandsregelungen für Spannungs- oder Kriegsfälle ausschließen zu können. Sie ergeben sich überall da, wo militärische Ordnung oder Sicherheit im Spiele sind, ohne alle und gegen alle gesetzlichen Notstandsregelungen schon aus „allgemeinem Völkerrecht". Welche tatsächliche Bedeutung darum der vielberufenen „Ablösung der alliierten Notstandsrechte" und der „Erlangung der vollen Souveränität" im Ernstfalle zukommt, macht schon Grewe unmißverständlich deutlich, wenn er hierzu im Bulletin der Bundesregierung schreibt: „Es sollte . . . keinerlei Erläuterungen bedürfen, daß man auf der ganzen Welt keinem Truppenkommandanten das Recht absprechen kann, sich gegen einen unmittelbaren rechtswidrigen Angriff oder eine entsprechende Bedrohung zur Wehr zu setzen und dabei notfalls auch Waffengewalt anzuwenden."

Umgekehrt aber steigern die geplanten Notstandsgesetze in eben der weltpolitischen Krise, mit der wir nach den strategischen Studien der Amerikaner vor allem anderen rechnen müssen: einem Konflikt zwischen West- und Mitteldeutschland, allenfalls die Gefahr einer kriegerischen Verwicklung, die sich aus Grenzstreitigkeiten, „Schüssen an der Mauer", „Luftzwischenfällen im Korridor", ergeben könnte. Sie sind der „Spannungsfall", der jeden Tag bei uns, schon bei der nächsten Bundestagssitzung in Berlin, entstehen könnte; ja, von jedem, der darauf abzielte, bewußt ausgelöst werden kann. Die entscheidende Frage ist, daß in einer solchen Krisensituation die demokratischen Sicherungen in unserem Land intakt bleiben. Eben für solche Fälle aber schaffen die Notstandsgesetze die Gefahr, daß durch Ausschaltung einer wirksamen parlamentarischen und publizistischen Kontrolle Kräfte in Partei und Regierung die Oberhand gewinnen könnten, die in einer solchen Verwicklung zu kriegerischen Interventionen neigen, wie dies selbst von einem sonst gemäßigten Politiker für solche Fälle als „nicht ausgeschlossen" erklärt worden ist.

Die grundsätzliche Frage ist so einfach die: Werden die geplanten Notstandsgesetze die demokratischen Sicherungen in unserem Lande stärken oder schwächen, die bessere Verwirklichung unseres freiheitlichen Rechtsstaates und Sozialstaates fördern oder hindern? Die Antwort scheint mir schon nach den hier einleitend angestellten Überlegungen nicht zweifelhaft.

Aber selbst wenn, und gerade wenn sie zweifelhaft sein sollte, ist das Mindeste, was wir verlangen können: Daß das Für und Wider einer solchen grundlegenden Veränderung unserer bisherigen Verfassungswirklichkeit nicht nur im Parlament sorgfältig, unter Abwägung aller Gesichtspunkte, erörtert wird, sondern daß die Gründe für und gegen zusätzliche Notstandsbefugnisse der Exekutive auch in unserer Öffentlichkeit, nach umfassender Information über alle Sachfragen, ohne allen Zeitdruck diskutiert werden können. Nach einer solchen eingehenden parlamentarischen und

publizistischen Diskussion mögen die in unserer Legislative stehenden Verantwortlichen entscheiden. Aber was sollen wir von einem Verfahren halten, wie es bis vor wenigen Tagen allen Ernstes von eben diesen Verantwortlichen angestrebt wurde: nicht nur die parlamentarische Kontrolle durch Verhängung strikter Geheimhaltung schon über den Gang der Ausschußberatungen, sondern auch jede publizistische Kontrolle, ja auch nur Information über diese umstürzende Veränderung unseres Grundgesetzes auszuschalten! Wie man sich dies erklären soll, wenn man nicht schlicht unterstellt, daß wir damit bereits heute nicht vor, sondern in einem Notstand unserer Demokratie stehen, ist schwer zu sagen. Jedenfalls spricht daraus nicht nur eine Verachtung des einzigen Souveräns im demokratischen Staate: des mündigen Staatsbürgers; es spricht daraus offenbar auch ganz einfach die Angst der Verantwortlichen, dem Volke die nüchterne Wahrheit über die Dinge zu sagen, deren Folgen und Lasten wir, jeder von uns, tragen sollen.
Wie aber sollten wir, angesichts einer solchen offenkundig undemokratischen Verfahrensweise, das aus den Beobachtungen und Erklärungen der vergangenen Jahre genährte Mißtrauen überwinden, daß bei der Vorbereitung und Durchsetzung dieses Gesetzgebungswerkes ganz offenbar Kräfte mit am Werke sind, die noch nicht verstanden haben, was freiheitliche Demokratie eigentlich heißt und fordert! Es ist uns heute darum einfach unmöglich, Vertrauen darin zu fassen, daß aus diesen Händen Lösungen hervorgehen sollten, die wirklich aus dem Geiste einer freiheitlichen Demokratie gestaltet und einzig von dem Bestreben bestimmt sind, der Exekutive ein äußerstes Minimum an Notstandsbefugnissen einzuräumen, wie sie mit einem gerade auch in Krisenzeiten funktionsfähigen Rechts- und Sozialstaat vereinbar sind.

Es ist ein eben durch die Erfahrung der letzten Wochen und Monate erhärtetes grundsätzliches Mißtrauen in die demokratische Loyalität der bisherigen Notstandsplaner, das sich in Aktionen, wie der unseren, öffentlichen Ausdruck schafft. Diese „Not um den Notstand" wird erst schwinden, wenn mit bestimmten Personen auch ein bestimmter Geist von unserer derzeitigen politischen Bühne verschwindet und sich die rechtsstaatlich denkenden und gesinnten Kräfte nicht nur in der sozialdemokratischen Opposition, sondern in allen Fraktionen, ohne Rücksicht auf Parteiräson, aus einer rein vor ihrem persönlichen Gewissen sich verantwortlich wissenden Sachvernunft Gehör in dieser Sache verschaffen.

Bevor wir solches neue Vertrauen in die überlegene Sachkunde und die unbedingte Rechtlichkeit der für eine solche schwerwiegende Entscheidung über unser aller Schicksal Verantwortlichen widererlangt haben, werden wir auf unserem Nein beharren. Ist es doch nicht zuletzt unsere Zukunft, die hier auf dem Spiele steht. Wie sollten wir darum anders als mit unserer ganzen Person uns einsetzen in dieser Sache!

Notstand und parlamentarische Kontrolle

Parlamentarische Demokratie und Staatsstreich

Karl Dietrich Bracher

Ich möchte mich darauf beschränken, in aller Kürze einige allgemeine Gesichtspunkte ins Gedächtnis zu rufen, die leider allzu weit zurückgetreten sind hinter der Diskussion von Details in einer für die Öffentlichkeit verwirrenden Folge von Entwürfen, Dementis und halben Informationen. Auch sollte sich, so meine ich, eine solche Erörterung nicht ganz auf den deutschen Fall beschränken, schon um der so weit verbreiteten Legende zu steuern, nur bei uns fehle im Unterschied zu allen anderen Demokratien jener Teil der Verfassung, der angeblich für eine souveräne Demokratie so unabdingbar sei: die Notstandsverfassung, die man vielleicht früher ehrlicher und treffender als Ausnahmezustand bezeichnet hat. Es bedeutet auch einen Euphemismus, wenn man von Gesetzen zur Ergänzung des Grundgesetzes spricht. Es geht um die Änderung, ja, die mögliche Durchbrechung der Verfassung.

I.

Die Konzeption eines „Notstandsregimes" gründet generell auf der Annahme, Krisensituationen erforderten die zeitweilige Ersetzung des konstitutionell-demokratischen Prinzips einer Begrenzung und Teilung der Macht durch eine Machtkonzentration vorwiegend zugunsten der Exekutive oder sogar der Militärgewalt. Aber, so müssen wir sofort sagen, es gibt in Wahrheit kaum einen Gegenstand der politischen Theorie und der Verfassungspraxis, der bis heute mehr umstritten wäre als die Frage der Interpretation und politischen Rechtfertigung eines Notstandsregimes und seines Verhältnisses zu Demokratie und Verfassung. Es bedeutet nichts weniger als eine Irreführung, wenn der Eindruck erweckt wird, als seien Notstandsverfassungen und Gesetzgebung selbstverständlich und unbestrittene Bestandteile und Postulate jeder Theorie der Demokratie. In Wahrheit liegt hier ein schwieriges, ein noch weithin ungelöstes Problem vor. Viele Beispiele der Geschichte vermitteln uns die Erfahrung, daß jede Ausnahmegesetzgebung die konkrete Gefahr enthält, ja dahin tendiert, gerade jene Krise zu verschärfen oder erst recht hervorzurufen, die sie zu verhindern bestimmt war. Vorschnell angewandt, hindert sie weitere Anstrengungen zur regulären parlamentarischen Bewältigung der Probleme. Und über längere Zeit praktiziert, werden Ausnahmebestimmungen zum Schutz der Verfassungsordnung allzu leicht zum Hebel für pseudo-legalen Staatsstreich und diktatorische Herrschaft.
Als gleichsam klassisches historisches Beispiel gilt ja die Ausnahmeverfassung der Römischen Republik, mit der Institution des Diktators auf Zeit, also der vielgerühmten verfassungsmäßigen Diktatur, im Unterschied zur verfassungswidrigen unumschränkten Tyrannis. Aber schon hier war die immanente Gefahr des Umschlags zur permanenten Diktatur ja nicht zu bannen. Die Generale der römischen Revolutionszeit haben sie zur Überwältigung der Republik benutzt. Nicht minder zwiespältig ist der Befund in der modernen Geschichte der Verfassungsstaaten seit der Französischen Revolution und Napoleon. Besonders aber zwischen den beiden Weltkriegen fielen die meisten neuen Demokratien der gefährlichen, fast unwiderstehlichen Tendenz zum Opfer, die von der Existenz und dem Einsatz von Notstandsgesetzen zur Errichtung pseudo-legaler Diktatur-Regime drängte. In Krisensituationen ökonomischer und innenpolitischer Art, oft genug unter dem Vorwand des

Schutzes von Demokratie und Verfassung, sind allenthalben jene euphemistisch so genannten Schutz-Diktaturen entstanden, die dann auch Hitlers Politik so sehr erleichtert haben: in Italien und Polen, auf dem Balkan, in Spanien und Portugal, schließlich in Deutschland und ja auch im Österreich von Dollfuß und Schuschnigg, nicht zu sprechen von außereuropäischen, insbesondere südamerikanischen Erscheinungsformen.

II.

Deutschland bietet in diesem Zusammenhang die eindringlichste Erfahrung. Hitlers Machtergreifung wurde möglich wesentlich durch den Gebrauch und den Mißbrauch der Ausnahmegewalt nach Artikel 48 der Weimarer Verfassung; sie gab ja dem Reichspräsidenten bekanntlich das Recht, im Interesse der „öffentlichen Sicherheit und Ordnung" die parlamentarische Gesetzgebung durch Notverordnungen zu ersetzen, in den Ländern einzuschreiten, wie es hieß, „erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht", und auch die Grundrechte „vorübergehend" außer Kraft zu setzen. Zwar knüpfte dieser Artikel 48 ganz offensichtlich an preußische und kaiserzeitliche Traditionen der Belagerungs- und Kriegszustandgesetzgebung an, aber die Kontinuität monarchisch-obrigkeitsstaatlicher Elemente, auch über die demokratische Revolution hinweg, kennzeichnet die Struktur der Weimarer Republik überhaupt, die nicht immer Altes und Neues in glücklicher Synthese verbunden hat. Auch die Stellung des Reichspräsidenten selbst war ja durch die Funktion bestimmt, in die er als „Ersatz-Kaiser" einer vom Sturz der Monarchie überraschten Gesellschaft gedrängt wurde.

Die einzige Einschränkung lag in dem Recht des Reichstags, mit einfacher Mehrheit die Aufhebung der auf Grund von Artikel 48 getroffenen „Maßnahmen" zu verlangen. Das setzte jedoch die ungestörte Arbeitsfähigkeit des Parlaments voraus. Da aber der Reichspräsident neben dem weitgefaßten Notstandsrecht auch über das praktisch unbeschränkte Recht zur immer erneuten Auflösung des Reichstags verfügte, sofern er nur einen willigen Reichskanzler zur Gegenzeichnung besaß, und da er auch in der Ernennung der Kanzler freie Hand besaß, konnte er praktisch ohne parlamentarische Kontrolle durch Notverordnungen regieren, eine Gegenwirkung der Länder durch Androhung der Reichsexekution blockieren, also die parlamentarische und die föderalistische Struktur der Republik, das Gewaltenteilungsprinzip überhaupt, außer Kraft setzen. Es ist bezeichnend für die situationsgebundene Entstehung und die demokratische Absicht der Notstandsregelung, daß sie ganz auf die Rolle Friedrich Eberts als des ersten Reichspräsidenten zugeschnitten war. In diesem Sinne schien sie auch im Sturmjahr 1923 zu funktionieren; zur Abwehr innenpolitischer Krisen, Putschversuche, hat der erste Reichspräsident in zahlreichen Fällen auf seine Diktaturbefugnisse zurückgegriffen: ganz im Sinne einer konstitutionellen Diktatur, die auf zeitliche Begrenzung der Maßnahmen, Vollerhaltung der rechtsstaatlichen Sicherung gegründet war, auf Bewahrung und Wiederherstellung der parlamentarischen Demokratie zielte.

Die fragwürdigen Aspekte einer Machtfülle, die auch ohne qualifizierte Mehrheitsentscheidung des Parlaments das parlamentarische Regierungssystem praktisch beseitigen konnte, traten aber ohne weiteres hervor, als sie sich in den Händen eines Hindenburg und seiner nicht- oder anti-demokratischen Umgebung befand. Erst jetzt wurde offenbar, daß die Ausnahme- und Notverordnungsgewalt durch ihre mögliche Koppelung mit dem präsidialen Auflösungs- und Ernennungsrecht einen Hebel zur pseudokonstitutionellen Aufhebung der Verfassung selbst, zur Zerstörung der Demokratie auf pseudodemokratischem Wege bot. Die in jeder Ausnahmegesetzgebung liegende Potentialität konnte nun zur Aktualität werden. Sicherlich haben verschiedene andere Elemente in diesem Prozeß eine wichtige Rolle gespielt; sie konnten es aber nur, weil die Verfassung nicht nur keine wirksamen Hindernisse, sondern vielmehr bequeme Einbruchs- und Ausbruchsmöglichkeiten geboten hat. Eine ungebrochene Tradition obrigkeitsstaatlichen Denkens in der sogenannten öffentlichen Meinung, in Publizistik und Staatsrechtslehre bemächtigte sich der neuen Möglichkeiten, die der Artikel 48 in der Hand demokratiefeindlicher Personen und Gruppen eröffnete. Bewußt ergriffen sie jetzt den Gedanken, die Reform, die Überwindung der parlamentarischen Republik über ein autoritäres Präsidial- und Notstandsregime durchzusetzen. Über die Ausschaltung des Reichstags, die Gleichschaltung der republikanischen Bastion Preußen führte diese Praxis des Notverordnungsregimes direkt in den terroristischen Machtergreifungskurs einer präsidialen Minderheitsregierung unter Hitler.

Den Ansatzpunkt bildete bekanntlich der Sturz der letzten großen Koalition inmitten der sich verschärfenden Wirtschaftskrise im Frühjahr 1930. Über die Schuld der Parteien, die Schwierigkeit parlamentarischer Regierungsbildung besteht kein Zweifel. Aber man kann dieses Ereignis und seine Folgen nicht allein aus einer angeblichen „Krise des Parteien-Staates" erklären, wie das ja noch immer geschieht. Entscheidend war vielmehr die Tatsache, daß die Pläne zu einem nicht-parlamentarischen Regime „über den Parteien" und unter Ausschaltung des Reichstags schon vorher vorbereitet waren. Brünings Berufung zum Reichskanzler von Hindenburgs Gnaden ist ohne Versuch regulärer Regierungsverhandlungen mit verblüffender Schnelligkeit unter betontem Hinweis auf die Möglichkeiten des Artikels 48 erfolgt. Und damit war, und das ist das Wichtige, für uns auch heute Bedeutsame, dem Reichstag wie den Parteien die Verpflichtung zur verantwortlichen, politischen Regierungsbildung, zur konstruktiven Zusammenarbeit, auch zur Kontrolle abgenommen und die vielberufene Krise des Parteien-Staats eigentlich besiegelt. Das präsidiale Notverordnungsrecht wurde in der Folge zur Umformung des Regierungssystems selbst eingesetzt. Es zeigte sich dabei rasch, daß die Überwindung einer Krise durch diktatorische oder diktaturförmige Mittel problematischer ist als ihre Bekämpfung durch echte politische Willensbildung oder durch Erweiterung der Regierungsbasis auf der Grundlage parlamentarischen Kompromisses. Sowohl die verhängnisvolle vorzeitige Reichstagsauflösung vom Sommer 1930, die den Aufstieg des Nationalsozialismus zur Massenpartei, zur Massenbewegung und die Lähmung des Parlaments besiegelte, wie auch die rasche Radikalisierung der Bevölkerung hängen unmittelbar mit dem kontrollentzogenen Charakter eines Notverordnungsregimes zusammen, das nicht mehr politisch, sondern bürokratisch mit Hilfe allein des Diktaturartikels regiert hat, während der Reichstag auf die Rolle bloßer Tolerierung zurücksank.

Die brüske Entlassung Brünings, die Einsetzung des Papen-Kabinetts haben diese Entwicklung dann gegen die Republik selbst gerichtet. Das Parlament wurde nun völlig ausgeschaltet; der Mißbrauch des Artikels 48 führte zum Staatsstreich Papens in Preußen, auch der Staatsgerichtshof nahm trotz Kritik an der Aktion die inzwischen nun vollzogenen Tatsachen hin, eine Tatsache, die heute zur Vorsicht mahnen sollte, wenn man über die Funktion der Gerichte in solchen Situationen nachdenkt. Papens weitergehende Pläne zum autoritären Umbau von Staat und Verfassung waren gänzlich auf den Artikel 48 gegründet. Auch die nationalsozialistische Machtergreifung selbst ist entgegen einer weitverbreiteten Meinung nicht auf dem legalen Wege der Wahlentscheidungen und Parlamentsmehrheit, sondern über das Notstandsregime nach Artikel 48 erfolgt. Da Hitler eine nationalsozialistische Mehrheit im Reichstag auch nicht annähernd erreichen konnte, forderte er bei allen Verhandlungen schon 1932 stets die Verfügung über die Notstandsgewalt auch unter seiner Führung. Die Entscheidung war gefallen, als sich Hindenburg durch die Intrigen, den Druck seiner nächsten Umgebung, insbesondere Papens, dazu überreden ließ. In der Tat wäre diese verwirrend pseudolegale Form der nationalsozialistischen Machtergreifung, die zynisch gerühmte „legale Revolution", ohne den massierten Einsatz des Artikels 48 nicht möglich gewesen. Die Auflösung des Reichstags und die endgültige Gleichschaltung Preußens, die Terrorisierung der öffentlichen Meinung, die Beseitigung der Grundrechte, schließlich die Gleichschaltung aller nichtnationalsozialistisch regierten Länder samt dem Reichsrat waren nicht auf parlamentarischen Mehrheiten, sondern allein auf die Manipulierung der Ausnahmegewalt gegründet. Auch die Verabschiedung des Ermächtigungsgesetzes, das einen weiteren Einsatz des Artikels 48 überflüsig machte, kam unter dem Druck des permanenten Ausnahmezustandes zustande, den besonders die „Reichstagsbrandverordnung" vom 28. Februar 1933 unter Mißbrauch der präsidialen Diktaturgewalt faktisch für die gesamte Dauer des „Dritten Reiches" verhängt hat.

III.

Das historische Fazit scheint also eindeutig. Die Übersteigerung der verfassungsmäßigen Diktatur zur totalitären Diktatur in Permanenz erscheint als ein Extremfall der Gefahren, die in den Notstandsbestimmungen demokratischer Verfassung zwangsläufig enthalten sind. Wo immer zur Überbrückung einer Krise der verfassungsmäßige Zustand unterbrochen wird, ist die Gefahr des scheinlegalen Umschlags von der eingeschränkten zur uneingeschränkten

Diktatur gegeben. Die unglaublich weitmaschige Form der Notstandsverfassung, ihre Verankerung im präsidialen Machtbereich hat zu den Konsequenzen der Weimarer Republik geführt. Es fehlte eine genaue Umgrenzung der Ausnahmegewalt, die statt zum Schutz zur Umgehung und Veränderung des Verfassungssystems eingesetzt werden konnte; diese hätte die Einfügung möglichst umfassender Kontrollinstanzen parlamentarischer, gerichtlicher und föderalistischer Art bedingen müssen. Aber — wir müssen sofort hinzufügen — die Weimarer Erfahrung zeigt zugleich auch die Grenzen, die überhaupt der Wirksamkeit institutioneller Sicherung bei Bestehen einer Notstandssituation gesetzt sind.

Für die gegenwärtige Diskussion ergibt sich daraus der Schluß, daß strikt unterschieden werden muß zwischen dem äußeren Notstand einer Kriegssituation und inneren Krisen oder vermeintlichen Krisenlagen. Schwierigkeiten in der Praxis der parlamentarischen Regierung werden durch die Anwendung von Notstandsartikeln noch gesteigert, besonders wenn die Ausnahmegewalt stets verfügbar ist, wenn sie in der Verfassung verführerisch einladend verankert ist. Und so ist es nun — wie gesagt — kein Zufall, daß klassisch bewährte Demokratien wie die Vereinigten Staaten von Amerika, wie England oder etwa die Schweiz gerade keine ausdrückliche Notstandsverfassung kennen, sondern erst im akuten Fall alle Kräfte in die demokratische Lösung, ohne Verfassungsänderung, einbezogen werden. Dies ist nachdrücklich festzuhalten gegenüber den Legenden, die in letzter Zeit insbesondere auch in vielen Leitartikeln der deutschen Presse verbreitet worden sind. In diesen Demokratien wird der Notstand entweder parlamentarisch bewältigt, indem das Parlament — wie im letzten Kriege — die Übertragung von Vollmachten jeweils förmlich beschließt oder auch durch inhärente Befugnisse des Präsidenten wie etwa in den USA, wo aber Kongreß und Gerichte stets volle Kontrollgewalt behalten.

Das Gegenbeispiel ist bezeichnenderweise die V. Republik Frankreichs, die schon in ihrer Präsidialstruktur an die Weimarer Republik erinnert und die dann auch ähnlich umfassend unbestimmte Notstandsbefugnisse für den Präsidenten enthält, den berühmten Artikel 16 der Verfassung, wobei de Gaulle freilich nicht mit Hindenburg zu vergleichen ist und verglichen werden soll. Aber jedenfalls kann darin sowenig ein Vorbild liegen wie in den Notstandsverfassungen von doch wohl nicht voll etablierten Demokratien, Parlamentsdemokratien wie Griechenland oder der Türkei, während doch auch in Italien, in Norwegen, Luxemburg, Dänemark, Belgien, Kanada Notstandsverfassungen in unserem Sinne durchaus fehlen. Eine gewisse Ausnahme bilden nur die freilich stark abgestuften Regelungen der niederländischen Verfassung.

So steht hinter allen Versuchen zur Institutionalisierung einer Notstandsregelung ein ganz großes Fragezeichen. Weder auf die Geschichte noch auf bewährte Demokratien kann man sich dabei berufen, im Gegenteil. Die gegenwärtigen Bestrebungen widersprechen den Intentionen des GG, die Fehler von Weimar zu vermeiden, und führen zu einer gefährlichen Neben-Verfassung, die von den Grundrechten bis zur Regierungs- und Bundesstruktur auch die Verfassung der zweiten deutschen Republik bedrohen und aushöhlen könnte wie in der Weimarer Zeit. Statt Notstands- und Ausnahmebestimmungen hat eben deshalb das GG ungleich strengere Bestimmungen gegen antidemokratische Bestrebungen aufgenommen als die der Weimarer Verfassung und zugleich Vorkehrungen zur Stabilisierung der Regierungs- und Parlamentsstruktur getroffen. Damit sollte ein Ausweichen auf Ausnahmepolitik entbehrlich und unmöglich gemacht und alle Instanzen zum Schutz der Grundrechte und der demokratisch-föderalistischen Struktur des Staates verpflichtet werden.

IV.

Wollte man aber dennoch über einen Katalog von Desiderien diskutieren, dann bleiben zunächst die folgenden vier Grundfragen an eine Notstandsregelung zu stellen. Die Fragen: wer, wann, was und wie lange?

1. W e r stellt den Notstandsfall fest und verkündet ihn? Auf keinen Fall die Exekutive, die ihm dann eine vielfach gesteigerte Macht verdankt. Die Gefahr bleibt aber auch groß, wenn ein Parlamentsausschuß dazwischengeschaltet wird. Denn Regierung und Exekutive werden sich hier immer auf ihre bessere Information und ihre technische Effizenz berufen, und dies trifft ja mit der allgemeinen Tendenz zum bürokratisch-technologischen Verwaltungsstaat zusammen. Festzuhalten ist an der Billigung durch eine qualifizierte Parlamentsmehrheit, die über einer bloßen Regierungsmehrheit liegt: korrekterweise eine Zweidrittelmehrheit, da doch die Verfassung selbst in ihrer Substanz betroffen ist.
2. Die zweite Frage, w a n n Notstand ist, ist zugleich eine Frage der Definition. Die Beschränkung auf den Kriegsfall gilt als das geringste Übel, und so verfahren denn auch die erprobten Demokratien. Alle Versuche, sie mit Begriffen wie „drohende Gefahr", „Spannungszeit" oder „Erhöhung der Verteidigungsbereitschaft" zu begründen, wie das bei uns jetzt geschieht, oder sie gar auf innenpolitische Probleme anzuwenden wie in der V. Republik (etwa durch einen innenpolitischen Einsatz der Bundeswehr) — all das führt in einen Dschungel von divergierenden Interpretationen, aus dem Machtmißbrauch und Staatsstreich hervorgehen können.
3. Auch die nächste Frage, w a s Notstandsregierung bedeuten darf und was nicht, ist bei uns im Unterschied zu bewährten Demokratien noch höchst unklar. Nach demokratischer Auffassung kann es nur um eine Konzentration und Vereinfachung des Regierungsprozesses gehen, aber strikt im Rahmen der parlamentarischen Verantwortlichkeit. Ihr steht die Konzeption einer Diktatur auf Zeit gegenüber, nach der die Demokratie selbst weitgehend suspendiert wird. Damit hängt auch die umstrittene Frage zusammen, welche Kontrollen beibehalten bzw. neu eingeführt werden sollen, um den Gefahren der Notstandslösung zu steuern: besonders eben der Gefahr, daß verantwortliche Regierung über ein bürokratisch-diktatorisches Interregnum beseitigt wird. Wenn das Notstandsregime wirkliche Stärkung der Demokratie will, dann kann es nur eine möglichst breit fundierte Regierung im Sinne etwa der englischen, der amerikanischen Regierung während des letzten Krieges sein, und dann werden auch die rechtsstaatlichen, demokratischen Kontrollen weiterfunktionieren. Wenn aber eine wesentliche Verschiebung zwischen Legislative und Exekutive stattfindet, wie in unserem Fall, dann werden zusätzliche Kontrollen notwendig, besonders auch um die Neigung zur Verlängerung, zur Ausdehnung, zur Verfestigung der anormalen Machtverteilung zu verhindern. Volle Kontinuität der parlamentarischen und verfassungsgerichtlichen Einrichtungen, Presse- und Meinungsfreiheit sind die Grundvoraussetzungen dafür. Immer aber bleibt die Frage, ob nicht doch das Prinzip freiwilliger Kooperation und Selbstbeschränkung, auf das sich die Demokratien ohne fixierte Notstandsverfassung stützen, weit besser, weit effektiver sei als ein System elaborierter Ausnahmebestimmungen, das doch nie die wirklich notwendigen Maßnahmen in einer künftigen Krise antizipieren kann.
4. Schließlich aber bleibt das Zentralproblem, wie ein Notstandsregime b e e n d e t werden kann. Wie also die Tendenz zur Perpetuierung oder gar zur Verwandlung in permanente Diktatur abgestoppt werden kann. Auch das wiederum ist kein Problem für die klassischen Demokratien, in denen die Regierung ja parlamentarisch fundiert bleibt. Dagegen wird sich eine Exekutive nur ungern von der Macht trennen, wenn das Parlament nicht mehr imstande ist, dies zu verlangen. Es bleibt fraglich, ob dazu ein kleiner, durchaus exklusiver Parlamentsauschuß ausreicht, dessen Existenz zudem immer die fatale Wirkung haben kann, daß das Parlament schon vor dem Krisenfall zugunsten einiger „Notstandsexperten" abdankt, auf seine Beteiligung verzichtet, um sich wieder — wie einst 1930 — durch Flucht einer unbequemen Verantwortung zu entziehen.

V.

So wird jede Betrachtung der alten und neuen Bemühungen um Notstandsverfassungen mit schweren Zweifeln enden, ob sie überhaupt mit einer Demokratie vereinbar sind. Ihre Vorkämpfer erwiesen sich oft genug in Wahrheit als Liebhaber autoritärer Regime. So wirkte einst der berüchtigte Staatsrechtler Carl Schmitt, der mit perfektionistischen Forderungen an die Parlamentsdemokratie begann, der dann in seiner dezisionistischen Lehre die machtpolitische Entscheidung über die Verfassung stellte und den Ausnahmezustand zum Zentrum des Staates erklärte, um schließlich, ganz konsequent, zum Verfechter der totalitären Führerdiktatur zu werden. Nicht viel anders ist heute die Argumentation eines Schriftsteller wie Winfried Martini, der an der Weimarer Republik das Zuwenig an Ausnahmegewalt beklagt und die portugiesische Staatsordnung preist, was nicht hindert, daß er zu den beliebtesten Wanderrednern bei der Bundeswehr gehört. Der Anti-Parteien-Effekt eines großen Mannes wie de Gaulle oder der Perfek-

tionismus einer Bürokratie, die von obrigkeitsstaatlichen und militärtechnologischen Vorstellungen beherrscht ist, verschaffen solchen Bestrebungen zur Institutionalisierung eines Ausnahmeregimes ihre Wirkung und Stoßkraft, mag nun die ideologische Rechtfertigung in der Furcht vor militärischer Bedrohung oder in undifferenziertem Antikommunismus, in sozialökonomischer Krisenangst oder im Verdruß über die Komplikationen der parlamentarischen Demokratie liegen.

Die historisch-politische Erfahrung lehrt, daß die Bewältigung einer Krise gerade die Einbeziehung aller Kräfte vom Parlament bis hin zu den Gewerkschaften und zu einer freien Presse, nicht aber ihre Ausschaltung vom politischen Prozeß fordert. Demokratie wird in ihrem Wesen verkannt, wenn sie nur als ein Spielzeug für gute Zeiten betrachtet wird, und wenn jene so populären wie primitiven und gefährlichen Meinungen propagiert werden: je stärker der Staat sein müsse, desto weniger demokratisch könne er sein, und je weniger parlamentarische Störung die Regierung zu befürchten habe, desto besser würde sie mit dem Notstand fertig. Den Perfektionisten einer Notstandsregelung ist zu sagen: Wenn einmal die verfassungstechnischen Möglichkeiten zur Verfassungsdurchbrechung vorhanden sind, dann wächst auch der Appetit, sie zu benützen. Das ist ein vielfach belegbares psychologisches Phänomen. Solche Maßnahmen, solche Möglichkeiten können die verantwortlichen Instanzen, die Parteien, die Parlamente, die Gewerkschaften, Gerichte, auch die Presse dazu verführen, schwierigen und unpopulären Situationen auszuweichen und Ausnahmeregelungen das Feld zu überlassen, durch die sie der Verantwortung weitgehend ledig sind.

Die Bewältigung einer Krise hängt von der demokratischen Zusammenarbeit, von Kontrolle und Verantwortung ab, sie hängt ab von der Überzeugung, daß freie Gesellschaften mit verantwortlichen Regierungen letztlich überlegen sind. Sie hängt nicht ab vom Herumbasteln an Verfassungsänderungen und von der Aufhebung grundlegender Regeln der Demokratie. Die Absichten der Perfektionisten mögen noch so gut sein — wenn wir das einmal unterstellen wollen —, aber der Weg vom elaborierten Ausnahmeregime zurück zur vollen Demokratie ist höchst schwierig, wenn einmal die Weichen für nichtparlamentarische Regierungsweisen gestellt und die Wege zur Diktatur geöffnet sind.

Man betont heute emphatisch, daß die vorgeschlagenen Notstandsregelungen in nichts dem Artikel 48 der Weimarer Verfassung ähnlich seien. Aber bei allen Unterschieden ist doch eine grundlegende Gefahrenquelle geblieben: die allzu weite und unbestimmte Formulierung dessen, was als Notstand gelten soll, und zwar schon im Frieden. Statt wie im Artikel 48 „öffentliche Sicherheit und Ordnung“ oder „Gefahr im Verzuge“ finden sich nun auch noch im letzten CDU-Entwurf vom 26. Mai 1965 die folgenden kaum weniger weitmaschigen Formeln zur Begründung von Notstandsmaßnahmen mit schwerwiegenden Einschränkungen der Grundrechte (ich gebe nur eine kleine Blütenlese, die beliebig erweitert werden könnte):

Notstandsmaßnahmen „für Zwecke der Verteidigung“, „im Zustand der äußeren Gefahr“, „zur Herstellung oder Aufrechterhaltung der Verteidigungsbereitschaft“, „zum Schutz oder zur Versorgung der Zivilbevölkerung“, „wenn die Lage unabweisbar (dieses Wort taucht unzählige Male auf) ein sofortiges Handeln erfordert“, „notwendige Maßnahmen zur Abwehr einer drohenden Gefahr“, „unüberwindliche Hindernisse“ und so fort. Alles höchst allgemeine Formulierungen. Und schließlich wird von „der Aufhebung des Notstandes“ gesprochen mit der globalen Formel: „Sobald die Umstände es gestatten.“ Merkwürdig, so ausführlich die Notstandsbefugnisse, so knapp und unbestimmt ist der Notstand selbst formuliert. Es bleibt zu befürchten, daß unser Schein-Perfektionismus — denn es ist kein wirklicher Perfektionismus — gerade erst zum Notstand nun freilich der Demokratie führen könnte. Ich ziehe zum Schluß drei Folgerungen aus diesen Überlegungen:

1. Keine Änderung der Verfassung, die sich auch bisher in Spannungslagen bewährt hat, und besonders nicht ihrer Substanz: Grundrechte, parlamentarische, föderalistische Struktur.
2. Auch eventuelle Einzelgesetze sollten scharf begrenzt und nur auf den Kriegsfall anwendbar sein.
3. Keine verfassungsändernden Vorkehrungen für den sogenannten inneren Notstand.

Der Notstandsausschuß

Jürgen Seifert

Bittere Erfahrungen und Mißtrauen gegenüber denjenigen, die unkontrollierte Gewalt ausüben, führte die Römer dazu, eine Ausnahmeregelung zu schaffen, die wegen ihrer Begrenzung immer wieder Politiker und Wissenschaftler fasziniert hat. Die Erfahrung mit einem von der Exekutive mißbrauchten Ausnahmerecht und die daraus resultierende Furcht vor einer stillschweigenden Umwandlung der Demokratie in ein autoritäres Regime durch einen Staatsstreich von oben hat heute Politiker und Wissenschaftler dazu geführt, von einer Verfassungsinstitution zu reden, der im Notstandsfall alle wesentlichen Befugnisse des Staates anvertraut werden sollen: dem Notparlament, dem „Gemeinsamen Ausschuß“, wie es in den letzten Entwürfen heißt, oder — wie ich die Institution nennen möchte — dem Notstandsausschuß.

Der Notstandsausschuß soll — wie Herbert Wehner es formulierte — „die demokratische Staatsordnung auch in Zeiten gewährleisten, in denen es unvermeidlich ist, gewisse parlamentarische Vorgänge zu komprimieren, auf einen kleinen Teil des Parlaments zusammenzudrängen“. Die gesetzgebende Gewalt und die Vertretung der Länder soll nicht durch ein Notverordnungsrecht der Exekutive überspielt werden können.

Die Institution des Notstandsausschusses ist ein Versuch, entgegen einer Theorie in der deutschen Staatsrechtslehre, die den Ausnahmezustand als Aufhebung der Trennung der Gewalten definiert, die Gewaltentrennung auch im Notstandsfall zu gewährleisten. Der Ausnahmezustand soll nicht die unbeschränkte Stunde der Exekutive sein. Das Parlament oder der Notstandsausschuß als ein parlamentarisches Ersatzorgan soll über den Ausnahmezustand entscheiden.

Der Gedanke eines Notstandsausschusses nimmt damit eine demokratische Tradition des 19. Jahrhunderts wieder auf, die etwa in den französischen Gesetzen von 1849 und 1879 zum Ausdruck kam, in denen ausdrücklich festgestellt wurde: „Der Belagerungszustand kann nur durch Gesetz erklärt werden“, d. h. nicht durch die Exekutive, sondern durch die parlamentarische Vertretung. In den deutschen Länderverfassungen finden wir eine ähnliche Regelung im § 95 der Kurhessischen Verfassung von 1831, nach der Verordnungen, die der Verfassung nicht zuwiderlaufen, vom „gesammten Staats-Ministerium unter Zuziehung des Landständischen Ausschusses“ zur Erhaltung der ernstlich bedrohten öffentlichen Ordnung erlassen werden konnten. Die Zuziehung des Ständigen Ausschusses war auch in der ersten für das Grundgesetz vorgesehenen, später gestrichenen Notstandsregelung zu finden. Auch einige Verfassungen der deutschen Länder nach 1945 und die Tschechoslowakische Verfassung von 1920 kennen Vorläufer der Institution des Notstandsausschusses.

Das Verfassungsorgan Notstandsausschuß könnte jedoch kaum die ihm zugedachte Funktion erfüllen, wenn in ihm die einfache Mehrheit entscheiden würde. *Zum einen* verschieben sich die Mehrheitsverhältnisse gegenüber dem Bundestag: Im Notstandsausschuß würde bei den gegenwärtigen Machtverhältnissen die CDU/CSU mit 17 gegen 13 SPD-Stimmen und 3 FDP-Stimmen die absolute Mehrheit besitzen. *Zum anderen* kann keine Notstandsregelung daran vorbeigehen, daß im politischen Kräftegefüge der parlamentarischen Demokratie die Parlamentsmehrheit und die Regierung in ihren politischen Zielen in der Regel identisch sind. Besonders drastisch hat das Dolf Sternberger beschrieben. Er sagte in einem Kommentar in der FAZ: „Lassen wir doch die juristischen Schein-Gewalten beiseite! Richten wir den Blick auf die realen politischen Gewalten! Wenn das Parlament ausfällt, so wird man nicht so sehr die Legislative vermissen als vielmehr — die Opposition.“ Aus dieser Sicht ist die Forderung nach einer Zweidrittelmehrheit für die wesentlichen Entscheidungen über den Ausnahmezustand — die im übrigen in Artikel 125 der Hessischen Verfassung von 1946 bereits realisiert worden ist — als eine den heutigen Machtverhältnissen entsprechende Übertragung des Gedankens anzusehen, der den Gesetzen zugrunde lag, die feststellten, daß der Belagerungszustand

nicht von der damals dem Parlament gegenüber noch unabhängigen Exekutive, sondern nur von der Parlamentsmehrheit verkündet werden kann.
Der Notstandsausschuß ist die Institution, durch die die SPD glaubt, ein Ausnahmerecht gegen Mißbrauch absichern zu können. Dieser Gedankengang der SPD läßt sich in groben Umrissen etwa folgendermaßen skizzieren:

1. Kein Notverordnungsrecht,
2. lediglich eine Verabschiedung von Notgesetzen durch den Notstandsausschuß,
3. Zweidrittelmehrheit für alle wesentlichen Entscheidungen
   a) bei der Verkündung des Zustandes der äußeren Gefahr,
   b) bei der Wahrnehmung der Notstandsbefugnisse durch den Notstandsausschuß (in der Form eines Beschlusses darüber, daß die ordentlichen parlamentarischen Gremien funktionsunfähig sind) sowie
   c) bei der Feststellung, daß die sogenannten einfachen Notstandsgesetze (Zivildienstgesetz, Aufenthaltsregelungsgesetz usw.) angewandt werden können, da diese Gesetze nicht an die Verkündung des Zustandes der äußeren Gefahr gebunden sind.

Das soll sicherstellen, daß in allen wesentlichen Entscheidungen einer stärkeren Oppositionspartei praktisch ein Veto-Recht zusteht.

Die Bundesregierung hat, als der Bundesrat im Jahre 1960 zum erstenmal in Anlehnung an den von Hinrich Wilhelm Kopf vorgelegten Entwurf den Gedanken eines Notstandsausschusses konkretisierte, diesen Ausschuß rundweg abgelehnt. Gerhard Schröder sagte dazu als Bundesinnenminister im Bundestag: „. . . so schön und einfach sich eine solche Sache vielleicht auf dem Papier lesen mag, so unbrauchbar ist sie für die Praxis, und wir können deshalb einer solchen Regelung nicht zustimmen". Der für die Notstandsgesetzgebung federführende heutige Staatssekretär Hans Schäfer meinte, eine Einschaltung eines Notstandsausschusses könnte die „meist binnen kürzester Frist zu treffenden Maßnahmen unerträglich verzögern". Der 1962 von Höcherl vertretene Entwurf ging äußerlich auf den Gedanken des Notstandsausschusses ein. Doch für Höcherl blieb ebenso wie für Schröder das Notverordnungsrecht der Regierung „unverzichtbarer Bestandteil" des Regierungsentwurfes.

Die Ursache dieser starren Haltung ist nicht allein die verfassungstheoretische Auffassung, die meint, ein Notstand könne nur durch das Handeln einer Exekutive bekämpft werden. Eine wesentliche Rolle für die Position der Regierung dürften die sogenannten Schubladenverordnungen spielen. Schubladenverordnungen sind Notstandsvorlagen, die aus Gründen der Geheimhaltung oder wegen ihrer „möglichen schockierenden Wirkung" bisher nicht vorgelegt worden sind, sondern erst im Notstandsfall verordnet werden sollen. Der Begriff der Schubladenverordnung betrifft allerdings nicht lediglich die ausgearbeiteten Vorlagen der Ministerialreferenten, sondern auch Texte, die bereits heute an Länder und Kommunen versandt sein sollen und die im Notstandsfall — nach ihrer Notverordnung — durch Aufruf einer Kennziffer in Kraft treten sollen.
Die Praxis der Schubladenverordnungen, die im wesentlichen aus psychologischen Gründen nicht als „einfache" Notstandsgesetze vorgelegt werden, durchbricht den herkömmlichen rechtsstaatlichen Weg, Gesetze für den Ausnahmezustand in Normalzeiten zu beraten und zu veröffentlichen, ihre Anwendung jedoch von einem ausdrücklichen Feststellungsbeschluß abhängig zu machen. Die Bundesregierung hat bisher keinen Gesetzentwurf vorgelegt, der ausschließlich im Zustand der äußeren Gefahr Anwendung finden soll. Bei den bisher vorgelegten einfachen Notstandsgesetzen handelt es sich vielmehr um solche Entwürfe, die bereits in Normalzeiten angewandt werden können. Das Fehlen derjenigen Entwürfe, die ausdrücklich für den Zustand der äußeren Gefahr gedacht sind und deren Anwendung an die Proklamation dieses Zustandes gebunden ist, zeigt, daß das herkömmliche rechtsstaatliche Verfahren durch die fragwürdige Praxis der Schubladengesetze ersetzt werden soll.
Die Bundesregierung stützt sich bei dieser Praxis auf das fragwürdige Recht eines „Vorgriffs" auf Befugnisse, die der Bundesregierung erst in Zukunft möglicherweise übertragen werden. Leider hat weder bisher die Bundestagsfraktion der SPD noch eines der Länder in einem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht die fehlende Rechtsgrundlage dieser Texte gerügt, die juristisch ein Nichts und trotzdem ein wohlgehütetes Staatsgeheimnis sind. Bezeichnend für das Ausmaß der Kontrollfunktion, die der Bundestag heute ausübt, ist die Tatsache, daß nicht einmal *den* Abgeordneten des Rechtsausschusses, das heißt denjenigen, die die Änderung des Grundgesetzes beraten, diese Schubladengesetze im Wortlaut bekannt gemacht werden. Das ist ein weiteres Beispiel zu dem, was heute vormittag „Demokratie im Notstand" genannt wurde.

SPD und FDP haben bisher nicht zu erkennen gegeben, daß sie die Praxis der Schubladenverordnungen ablehnen. Beide Parteien haben keine Rückkehr zu den klassischen rechtsstaatlichen Grundsätzen gefordert. Es geht ihnen im wesentlichen nur darum, bei den Beratungen der Schubladengesetze beteiligt zu sein. Es soll weiter dabei bleiben, *daß* Gesetze, die keine sind, als Gesetze behandelt werden, *daß* die Kritik der Wissenschaft ausgeschlossen bleibt und *daß* — bei verfassungswidrigen Verordnungen — zumindest bis zum Zeitpunkt ihrer Verkündung die Möglichkeit einer Aufhebung durch das Bundesverfassungsgericht ausgeschlossen wird.

Die Parteien haben sich lediglich geeinigt, daß diese Entwürfe bereits in Normalzeiten dem Notstandsausschuß „zur Billigung" vorgelegt werden müssen. Der Notstandsausschuß tritt in diesem Fall nicht als Ersatzparlament, sondern als ein besonderer geheimer Ausschuß in Funktion. Das schafft die Gefahr, daß es in Zukunft zweierlei Abgeordnete gibt: diejenigen, die dem Notstandsausschuß als Mitglieder oder stellvertretende Mitglieder angehören, und diejenigen, die diesem Ausschuß nicht angehören. Die Billigung der Schubladenverordnungen durch den Notstandsausschuß zwingt jedoch nur dann eine Bundesregierung bereits in Normalzeiten, ihre Planungen für den Notstandsfall dem Notstandsausschuß vorzulegen, wenn ausgeschlossen ist, daß die Bundesregierung die Verordnungen nicht unter Umgehung des Notstandsausschusses als Notverordnungen erlassen kann, weil, wie die Generalklausel lautet: „die Lage unabweisbar ein sofortiges Handeln erfordert".

Daß es beim Notverordnungsrecht im wesentlichen um diese Schubladengesetze geht, zeigt der angebliche Verzicht der CDU/CSU auf ein Notverordnungsrecht bei den interfraktionellen Gesprächen. Der neue CDU-Entwurf sieht vor — wenn dem sofortigen Zusammentritt des Notstandsausschusses unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder der Ausschuß nicht beschlußfähig ist —, daß die Bundesregierung befugt ist, vorläufige Maßnahmen zur Abwehr der Gefahr zu treffen oder anzuordnen, die in den vom Notstandsausschuß gebilligten Schubladenverordnungen vorgesehen sind (Artikel 115 c, Abs. 4). Wenn Sie daran denken, daß in diesem Notstandsausschuß die CDU/CSU bei den heutigen Stimmenverhältnissen über die absolute Mehrheit verfügt, dann sehen Sie, daß auf diese Weise die von der SPD als Schranke angestrebte Zweidrittelmehrheit geschickt umgangen worden ist.
Ebensowenig wie beim angeblichen Verzicht auf das Notverordnungsrecht hat die CDU/CSU bei den interfraktionellen Gesprächen in der Frage der Zweidrittelmehrheit ein wirkliches Zugeständnis gemacht. Sie hat nicht das Sicherungssystem der SPD als Ganzes akzeptiert. Da diese Konstruktion aber auf drei „Säulen" ruht (dem Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit 1. für die Proklamation des äußeren Notstandes, 2. für die Wahrnehmung der Befugnisse des Notstandsausschusses und 3. für die Anwendung der Nebengesetze), kommt die Anerkennung der Zweidrittelmehrheit lediglich bei der Notstandsproklamation letztlich einer Ablehnung des gesamten Sicherungssystems gleich. Nach den Vorstellungen der CDU/CSU soll das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit nur für den Zustand der äußeren Gefahr gelten, den vermutlich die Bundesrepublik sowieso nicht oder erst in der Ausführung von NATO-Beschlüssen bestimmt. Insbesondere für die Anwendung der einfachen Notstandsgesetze, beispielsweise über die Anwendung des Zivildienstgesetzes, soll nicht die Zweidrittelmehrheit entscheiden. Ob die SPD dies in seinen Konsequenzen erkannt hat, ist nicht zu erkennen. Sie scheint in den interfraktionellen Gesprächen Zugeständnisse gemacht zu haben; denn bei den letzten Verlautbarungen des Parteivorstandes und des Parteirates wurde das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit, das Fritz Erler auf dem Karlsruher Parteitag nicht allein für die Feststellung des Zustandes der äußeren Gefahr forderte, nicht mehr erwähnt.
Selbst wenn die SPD bei den kommenden Verhandlungen in der nächsten Wahlperiode die Zweidrittelmehrheit in den genannten drei Fällen sowie eine Ausdehnung der Befugnisse des Notstandsausschusses auch für den Fall des inneren Notstandes durchsetzen sollte, würde das keine ausreichende Sicherung bieten. Es bestehen folgende Haupteinwände:

1. Die Erklärung des Notstandes erfolgt unbefristet. Es ist weder bei der Proklamation des Zustandes der äußeren Gefahr noch bei den anderen Fällen des Notstandes (z. B. bei der Anwendung der einfachen Notstandsgesetze) ein Zwang vorgesehen, die Verkündung des Notstandes auf eine bestimmte Zeit zu befristen. Es ist auch kein Zwang gesetzt — dem Beispiel des Art. 125 Abs. 2 der Hessischen Verfassung folgend —, nach Ablauf einer bestimmten Frist die Proklamation zu erneuern. Wenn von einer Oppositionspartei in einer Krisensituation einmal die Zustimmung zur Proklamation des Notstandes gegeben worden ist, so hat diese Partei später keine Möglichkeit mehr, auf eine Beendigung des Notstandsfalles einzuwirken.
   Das verstößt gegen das Prinzip eines verfassungsmäßig begrenzten Ausnahmezustandes, das die Festsetzung einer bestimmten Dauer des Ausnahmezustandes verlangt. Selbst eine weitgehende Kontrolle des Notstandes kann die Notwendigkeit einer zeitlichen Befristung, die schon die Verfassung der römischen Republik zwingend gebot, nicht ersetzen.
2. Auch wenn dem Notstandsausschuß die Befugnis zur Verfassungsänderung ausdrücklich entzogen bleibt, so wird die Verfassung doch für den Notstandsausschuß weitgehend durchlässig gemacht. Die Grundrechte sind keine eindeutige Schranke gegenüber Notstandseingriffen. Die bisherigen Entwürfe behandeln die Grundrechte lediglich als individuelle Ausgrenzungsrechte gegenüber Staatseingriffen, nicht aber als politische Teilhaberrechte gesellschaftlicher Gruppen und Kräfte. Nur das erklärt die Haltung der Bundesregierung und der CDU/CSU in der Frage der Pressefreiheit und dem — nicht nur durch Artikel 9 Abs. 3, sondern auch durch Artikel 12 — garantierten Mitwirkungsrechten der Gewerkschaften. Diese Fragen werden in den anderen Arbeitskreisen behandelt; deshalb kann ich mir hier weitere Ausführungen dazu sparen.
3. Dem Notstandsausschuß ist kein wirksames Aufhebungsrecht gegenüber Notstandseingriffen verliehen. Der Ausschuß kann zwar unbefristet und ungebunden ermächtigt werden, Notgesetze zu erlassen. Eine entsprechende Ermächtigung für die Aufhebung von Notgesetzen ist jedoch nicht vorgesehen. Das Aufhebungsrecht ist vielmehr erschwert. Es gilt im übrigen nicht für die Notstandseingriffe auf Grund der einfachen Notstandsgesetze, d. h. beim Zivildienstgesetz und Aufenthaltsregelungsgesetz.
   Ich will diese Frage nicht weiter ausführen, da Professor Ellwein in seinem sich anschließenden Referat dieses Problem ausführlich behandelt. Ich denke, er wird zeigen, daß die von allen Parteien erhobene Forderung, es müsse bei einer Notstandsregelung gewährleistet sein, daß sich das Parlament nicht der Verantwortung entziehen kann, darin seinen Niederschlag findet, daß dem Notstandsausschuß zumindest eine Vollmacht erteilt werden müßte, alle Notstandseingriffe und die Feststellung jeder Art von Notstandsfällen jederzeit aufheben zu können.
4. Durch den Notstandsausschuß wird ein wesentliches Merkmal der parlamentarischen Demokratie aufgehoben; die Öffentlichkeit. Das gilt sowohl für die bereits in Normalzeiten erfolgende „Billigung" der Schubladenverordnungen wie für die Sitzungen des Notstandsausschusses als parlamentarisches Ersatzorgan. Das bedeutet, daß sich der Notstandsausschuß der Kontrolle der öffentlichen Meinung weitgehend zu entziehen vermag. Die Regierungsvorlage sieht derartige Geheimberatungen unter der Überschrift des „Spannungszustandes" vor. Der Spannungszustand soll nach der offiziellen Begründung des Regierungsentwurfes bereits dann als erfüllt anzusehen sein, „wenn auf Grund nachrichtendienstlicher oder anderer geheimer Quellen, die den vorliegenden Erfahrungen nach als zuverlässig gelten können, ein bewaffneter Angriff ... auf das Bundesgebiet als unmittelbar bevorstehend erscheint oder wenigstens ernstlich mit einem solchen Ereignis gerechnet werden muß, auch ohne daß eine für alle Welt offenkundige internationale Spannung zu bestehen braucht." Es fragt sich, ob angesichts dieser Denkungsart eine Verfassungsbestimmung, die wenigstens im Grundsatz die Öffentlichkeit für die Sitzungen des Notstandsausschusses fordern würde, effektiv werden kann.
5. Der Notstandsausschuß muß als Kontrollinstanz versagen, wenn es zu einer Regierung kommt, die sich auf eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Notstandsausschusses stützen kann. Der Notstandsausschuß könnte dann eine Funktion erhalten, die den heutigen Vorstellungen einer Kontrolle der Exekutive durch ein parlamentarisches Ersatzorgan diametral entgegengesetzt sind. Der Notstandsausschuß könnte an die Stelle des Parlaments treten und die Funktion des Bundestages auf wenige öffentliche Schauveranstaltungen einengen. Diese Gefahr wird dadurch verstärkt, daß die Mitglieder des Notstandsausschusses voraussichtlich mit denen identisch sind, die in den Parteiapparaten die entscheidende Rolle spielen. Die Institution des Notstandsausschusses kommt so der allen Parteispitzen innewohnenden Tendenz zur Verselbständigung entgegen. Der Notstandsausschuß steht selbst immer in der Gefahr der Verselbständigung.

Für die verfassungssoziologische Analyse ist die Institution des Notstandsausschusses zusammen mit dem Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit in allen wesentlichen Entscheidungen eine der interessantesten verfassungspolitischen Fragen. Die Selbstverständlichkeit, mit der heute von einer „nationalen Einigung" und einem „nur gemeinsam möglichen Bestehen der Not" gesprochen wird, läßt eine nicht reflektierte Haltung erkennen. Es wird allgemein vorausgesetzt, daß die politische Opposition im Notstandsfall „loyal" bleibt, daß sie nicht — in dem Sinn, wie Otto Kirchheimer diesen Begriff gebraucht — „Opposition aus Prinzip" treibt. Verfassungsrechtlich schafft das Parteienverbot nach Artikel 21 des Grundgesetzes die Voraussetzung dafür. Aber auch in der Verfassungswirklichkeit entspricht der Notstandsausschuß mit dem Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit einem Wandel der politischen Opposition. Kirchheimer hat diesen Wandel — im Blick auf Österreich — durch den Begriff des „Parteienkartells" zu kennzeichnen versucht. Auf konservativer Seite hat Werner Weber von einem „gruppenbündischen System" gesprochen, das primär dazu diene, die Teilhabe an der politischen Macht zu sichern.

Das sollte vor einem zu großen Vertrauen in die Institution des Notstandsausschusses warnen. Für dieses Gremium gilt — zumindest in seiner gegenwärtigen Struktur —, was Machiavelli unter Hinweis auf die Erfahrungen in Rom und Venedig betont hat, daß allein die Existenz eines aus mehreren Personen bestehenden Ausschusses keine Sicherheit gegen Mißbrauch bietet. Die Verfassungsgeschichte zeigt, daß ein „Rat der 33" ebenso eine Diktatur errichten kann wie ein einzelner. Machiavelli warnte vor der uneingeschränkten Gewalt des römischen Dezemvirats: Die „Zehn" — so sagte er — erhielten die Gewalt, Gesetze zu geben und überhaupt alles zu tun wie das römische Volk. Da sie so alleine standen und niemand da war, der sie kontrollierte, konnten sie im zweiten Jahr, vom Ehrgeiz des Appius getrieben, übermütig werden. Machiavelli folgert daraus: „Wird unbeschränkte Gewalt auf lange Zeit — unter langer Zeit: ein Jahr oder mehr verstanden — erteilt, so wird sie immer gefährlich sein ..."

Die Befristung des Ausnahmezustands

Thomas Ellwein

Meine sehr verehrten Damen, meine Herren,
ich stehe als letzter Redner zunächst unter dem Gebot, möglichst rasch mein Thema abzuhandeln. Das ist deshalb verhältnismäßig leicht möglich, weil mir im Gegensatz zu meinen beiden Vorrednern die ziemlich begrenzte Aufgabe gestellt ist, mich mit der Befristung des sog. Ausnahmezustandes und dem Aufhebungsrecht zu beschäftigen. Zuvor ist jedoch eine Vorbemerkung nötig: Ich bin der Überzeugung, daß wir in der Bundesrepublik um eine Notstandsregelung so oder so nicht herumkommen. Die Gründe dafür sind vielfältiger Art. Es sind zum Teil diejenigen, die bereits öffentlich diskutiert wurden und zum Teil diejenigen, die heute hier in den Referaten angeklungen sind. Ich gehe aber einen Schritt weiter. Wenn man Vergleiche zwischen der BRD und den sog. klassischen Demokratien zieht, so muß man redlicherweise hinzufügen, daß sich die BRD oder die Bevölkerung der BRD und ihre Regierung von der Bevölkerung und der Regierung der klassischen Demokratien durch ihr gebrochenes Verhältnis zum Recht unterscheiden. Wir leben in einem Volk, das kein ausgeprägtes Rechtsbewußtsein hat, in dem ich also keine Garantie habe, daß im Notstandsfall das Rechtsbewußtsein als die eigentliche Basis einer parlamentarischen Demokratie funktioniert. Infolgedessen bleibt uns als ein zwar sehr vager, aber eben doch als ein gewisser Schutz nur das formale Recht mit den formalen Kontrollmöglichkeiten, die es

gegebenenfalls dann noch gibt. Wenn ich mir mit den Möglichkeiten meiner Phantasie überlege, was durch die jetzt schon bekannten Gesetzespläne der Bundesregierung im Notstandsfall bewirkt werden kann, und wenn ich mir überlege, was möglicherweise alles in den Schubladenverordnungen, von denen wir nichts wissen oder nur ganz vage Andeutungen hören, noch alles enthalten sein mag, dann, meine Damen und Herren, scheint es mir erwiesen, daß wir vielleicht nichts dringender brauchen als eine ganz klare Notstandsregelung.

Werden nun innerhalb einer jedenfalls der Form nach — die Frage nach dem Rechtsbewußtsein müssen wir nun ausklammern — rechtsstaatlichen und demokratischen Verfassungsordnung Notstandsregelungen getroffen, dann ist die erste Frage, ob sie den rechtsstaatlichen und demokratischen Grundprinzipien entsprechen. Im Zusammenhang mit meinem Thema sind zwei Grundprinzipien zu nennen und auf sie hin ist das vorliegende Notstandspaket kurz zu untersuchen.

Das *erste Prinzip* ist das Prinzip der Volkssouveränität, aus dem für unseren Zusammenhang u. a. folgert, daß die Organe des Staates ihr Amt nur auf Zeit haben und innerhalb dieser Zeit einer klaren und eindeutigen Kontrolle unterliegen müssen. Das *zweite Prinzip* ist das der Legalität, der Verfassungsmäßigkeit also im weitesten Sinne, aus dem u. a. wieder für unseren Zusammenhang folgert, daß alles staatliche Handeln an Recht und Gesetz gebunden sein und die Schaffung neuen Rechts in einer ganz bestimmten formalen Prozedur erfolgen muß. Nun liegt es natürlich geradezu im Wesen einer Notstandsregelung, daß um des Aufrechterhaltens der bestehenden Verfassungsordnung willen diese Verfassungsordnung für den Notstandsfall etwas reagibler gemacht werden muß. Die entscheidende Frage ist demnach, wie man den Prozeß der politischen Willensbildung so vereinfachen kann, daß im Notfall noch zureichend zu handeln ist, ohne daß zugleich die Grundprinzipien der Verfassungsordnung außer Kraft gesetzt werden.

So gesehen, ist das zentrale Erfordernis für jede Notstandsregelung eine knappe zeitliche Befristung. Man muß also, wenn man eine Notstandsregelung trifft, dafür Sorge tragen, daß sie zunächst nur für allenfalls drei oder vier Wochen in Kraft tritt und daß innerhalb dieser drei oder vier Wochen die den Notstand befehligenden staatlichen Organe, also die Exekutive, es u. a. als oberste Pflicht auferlegt bekommen, die Legislative wieder arbeitsfähig zu machen. Das für mich eigentlich Erstaunliche an den Plänen der Bundesregierung und an den Entwürfen, die nunmehr den Rechtsausschuß des Bundestages passiert haben, ist, daß man sehr wohl darüber nachdenkt, wie man nahezu alle Deutschen im Notstandsfall unter Dienstpflicht nehmen kann, daß man sehr wohl darüber nachdenkt, wie man der gesamten deutschen Presse und allen übrigen Organen der öffentlichen Meinungsbildung — bestimmte Schranken setzen kann, daß man es aber offenkundig nicht für möglich hält, 500 Bundestagsabgeordnete zur gleichen Zeit nach Bonn zu bringen. Geht man von diesem, wie ich glaube, unstrittigen Maßstab aus, wobei man sich über die Zeit — drei oder vier Wochen — wird unterhalten können, daß nämlich die oberste Pflicht der zu Notstandsmaßnahmen ermächtigten Exekutive darin besteht, die Legislative mit allen Konsequenzen wieder in Tätigkeit zu bringen, sie also z. B. auch unter dem Öffentlichkeitsgebot tätig werden zu lassen, dann ist die Frage nach der Befristung des Notstandes nicht schwer zu beantworten. Man braucht die Antwort nur in den ersten Satz der betreffenden Gesetze hineinzuschreiben.

Genau dieser erste Satz fehlt aber. Alle bis jetzt vorliegenden Entwürfe kennen das Problem der Befristung überhaupt nicht. Es sind Entwürfe für einen unbefristeten Notstand. Das gilt sowohl für den Verteidigungsfall im ursprünglichen Sinn — also der bisherige Art. 59 a des GG — als auch für den inneren Notstand, von dem man inzwischen nicht mehr reden darf, der aber dennoch in Art. 91 des Entwurfes geregelt werden soll, als auch für den Zustand der drohenden äußeren Gefahr oder für den Verteidigungsfall im Sinne des jetzigen Entwurfes. Nirgendwo ist hier auch nur andeutungsweise eine eindeutige Fristenregelung und ein eindeutiger Wiedereintritt der alleinigen Vollmacht des Parlaments ausgesprochen. Die einzigen Fristenregelungen, die vorgesehen sind, beziehen sich in Art. 91 Absatz 4 des jetzigen Entwurfs und Art. 115 c Absatz 4 auf einen bestimmten Gesetzgebungskomplex. Ich zitiere aus Art. 91 Abs. 4: „Rechtsvorschriften auf Grund dieses Artikels treten spätestens nach 3 Monaten außer Kraft, soweit sie nicht durch Gesetz verlängert werden. Nach Beseitigung

der Gefahr sind sie sowie die auf ihrer Grundlage getroffenen Maßnahmen unverzüglich aufzuheben." Das gilt aber nur für Rechtsvorschriften und die daraus folgenden Maßnahmen und räumt schon für den Zustand des sog. inneren Notstandes bereits eine Frist von 3 Monaten ein, die jedenfalls viel zu lang ist. Ähnlich ist Art. 115 c Abs. 4 zu würdigen. Hier heißt es: „Notgesetze und Notverordnungen treten unbeschadet des Art. 115 spätestens nach Ablauf von 6 Monaten außer Kraft, wenn sie nicht verlängert werden." Allerdings muß man hinzufügen, daß in diesem Fall die Verlängerung durch den Gemeinsamen Ausschuß möglich ist, da nirgendwo eine Anweisung dahingehend ausgesprochen ist, den Bundestag als Ganzes wieder einzuberufen, oder dafür zu sorgen, daß er wieder zusammentreten kann. Es handelt sich also in den beiden einzigen Fällen klarer Fristenregelungen um die Befristung von Rechtsvorschriften, wobei deren Verlängerung für diejenigen, die einmal den Notstand proklamiert haben, keine sonderlichen Schwierigkeiten bereitet.

Meine Damen und Herren, die Konsequenzen eines derartig von vornherein unbefristeten Ausnahmezustandes, der auch auf Grund von Störungen der inneren Ordnung erklärt werden kann, sind im wesentlichen die, auf die die beiden Vorredner schon hingewiesen haben. Zum einen tritt als erstes die Notstandsverfassung an die Stelle des GG und die Notstandsorgane treten an die Stelle der durch das GG legitimierten Organe, wobei sie durch nichts gezwungen sind, sich um eine eigene weiterreichende Legitimation überhaupt zu bemühen. Und zweitens haben die Notstandsorgane praktisch das Recht und die Möglichkeit — auch das ist zum Teil hier schon erörtert worden, zum Teil gehört es in die Themenkomplexe anderer Arbeitskreise —, den einzelnen Bürger, ohne daß diesem nennenswerte Abwehrmöglichkeiten zur Verfügung stehen, zu sehr weitreichenden persönlichen Dienstleistungen und Dienstleistungen anderer Art heranzuziehen. Sie können praktisch nahezu die gesamte Bevölkerung unter die berühmte Dienstpflicht nehmen, und sie können bei alldem jegliche öffentliche Diskussion ausschalten, wie sie auch praktisch — und nun wollen wir es noch einmal mit dem gebotenen Mißtrauen sagen —, wie sie auch praktisch gegebenenfalls die legitimierten Organe, vor allen Dingen den Bundestag und den Bundesrat, durch irgendwelche technische Mittel ausschalten können.

Im Zusammenhang mit der Dienstpflicht sollte jedenfalls hier noch angedeutet werden, daß die jetzige Regelung durchaus die Möglichkeit gibt, unliebsame Elemente — wir wissen, was damit dann gemeint ist — von der Straße zu bringen und sie relativ weit von ihrem ursprünglichen Wohnsitz entfernt „einzusetzen". Es gibt in den jetzt vorliegenden Gesetzentwürfen keine ernstliche Einschränkung gegen solchen Rechtsmißbrauch. Die zweite Mindestanforderung an eine rechtsstaatliche Notstandsregelung ist dann die, die aber im Grunde in der ersten bereits impliziert ist, daß die unter dem Druck der Verhältnisse — das gehört zu dem, was ich akzeptieren würde, daß nämlich solche Verhältnisse einmal eintreten können — erfolgte Proklamation des Ausnahmezustandes sobald als möglich überprüft und von den ursprünglich legitimierten Organen wieder rückgängig gemacht werden kann. Diesem Erfordernis entspricht der jetzige Entwurf etwas mehr als dem zuerst genannten Erfordernis. Es ist an mehreren Stellen davon die Rede, daß der Bundestag eine Aufhebung einmal beschlossener Maßnahmen beschließen kann, und es sind insonderheit in Art. 91 Absatz 2 des Entwurfs des Rechtsausschusses die Befugnisse des Bundesrates zureichend gewahrt. „Die Anordnung", so heißt es hier, „ist jederzeit auf Verlangen des Bundesrates, im übrigen unverzüglich nach Beseitigung der Gefahr aufzuheben." Ich will die einzelnen Gesetzesbestimmungen hier nicht zitieren, wesentlich ist vor allem Art. 115 a, in dessen Absatz 4 steht: „Die Bundesregierung hat eine von ihr nach Absatz 3, Satz 1 getroffene Feststellung oder Anordnung aufzuheben, wenn der Bundestag und der Bundesrat es verlangen. Der Gemeinsame Ausschuß kann verlangen, daß der Bundestag und der Bundesrat hierüber beschließen."

Aufhebungsmöglichkeiten dieser Art bestehen also im Gegensatz zu dem völligen Fehlen von Befristungen. Man müßte somit, wenn man mißtrauisch wäre, fragen, warum diese Aufhebungsmöglichkeiten im Entwurf enthalten sind, dagegen die Verpflichtung, für das Zusammentreten von Bundestag und Bundesrat zu sorgen, nicht im Entwurf ausgesprochen ist. Indessen will ich diese Frage hier nicht ausbreiten. Ich will lediglich feststellen, daß die praktischen Aufhebungsmöglichkeiten sicher geringer sind als die

theoretischen im Sinne des Entwurfes, und zwar einfach deshalb, weil durch die weitreichende Vorbereitung des Notstandsfalles, und zwar jeder Form des Notstandsfalles, die Aufhebungsermächtigung erst zu einem Zeitpunkt eintritt, zu dem bereits viele andere Ermächtigungen für die Regierung mit Rechts- und Tatsachenfolgen wirksam geworden sind, und damit die Überprüfung wie auch die faktische Aufhebung immer schwieriger wird. Insofern ist das A und O einer rechtsstaatlichen Notstandsregelung nach wie vor die Befristung, und zwar eine technisch zumutbare Befristung von vornherein. Ich setze dafür angesichts der Verhältnisse in der BRD drei Wochen als das mir vorschwebende Höchstmaß an und wiederhole, daß m. E. diese Befristung den klaren Auftrag implizieren muß, die eigentlich vom Volk legitimierten Organe wieder instand zu setzen, über das, was notwendig ist, zu beschließen, also den normalen Ablauf des parlamentarischen Willensprozesses wieder in Gang zu bringen.

Diskussion des Arbeitskreises

Leitung: Jürgen Habermas

Prof. Habermas: Wenn ich einen Vorschlag machen darf, dann würde ich es für das Beste halten, noch einmal mit der sehr wirkungsvollen These von Herrn Bracher zu beginnen. Sie wissen, oder die Soziologen unter Ihnen vor allen Dingen wissen, daß man, wenn man sich mit revolutionären oder gegenrevolutionären Aktionen des XIX. Jahrhunderts befaßt, geneigt sein könnte, diese Notstandsdiskussion selbst für einen Bestandteil eines etwas überflüssigen Legalismus zu halten, da dann am Ende doch die sogenannten realen Kräfte sich durchsetzen werden. Nun, gerade Herr Bracher hat die These hier vorgeschlagen und begründet, daß jedenfalls in unserem Jahrhundert jene Regelungen, die der Zerstörung der Demokratie vorbeugen sollen, in einer eigentümlichen Dialektik gerade die Verlockung darstellen, sich eines rechtstechnischen Mittels zu bedienen, einen mit der Verfassung nicht zu vereinbarenden Vorteil zu legalisieren. Und hat dafür nur zu drastische historische Beispiele zitiert. Vielleicht sollten wir zu Beginn noch einmal darauf kommen.

Prof. Bracher: Der Artikel 48, die Ausnahmegewalt in der Weimarer Republik, wurde ursprünglich im Zusammenhang mit der Tatsache gesehen, daß die sogenannte Weimarer Koalition bestand, die immerhin über eine Zweidrittelmehrheit verfügte. Man konnte annehmen, daß die Sozialdemokratische Partei und vielleicht auch die anderen Parteien, die den Reichspräsidenten stellen würden, diesen Artikel 48 nicht mißbrauchen würden. Soviel wird man sagen dürfen: An einen Umsturz, einen Staatsstreich antidemokratischer Art, wurde von seiten der Inhaber der Macht in der ersten Hälfte der Republik nicht gedacht. Das Schwierige ist, das Problematische an der Sache war eben, daß man nicht davon ausging, daß eine entsprechende Verschiebung der Machtverhältnisse eintreten könnte, die es dann ermöglichen würde, die Ausnahmegewalt in der Weise zu mißbrauchen, wie das geschehen ist.

Jürgen Seifert: Nur eine Bemerkung zum Artikel 48: Als der Verfassungsausschuß der Nationalversammlung zusammentrat und diesen Artikel 48 beriet, wollte man kein Notverordnungsrecht machen, wie es später geworden ist. Es sollte kein Gesetzgebungsrecht des Reichspräsidenten werden, das die Verfassung durchbrechen konnte. Artikel 48 sollte nur Maßnahmen ermächtigen. In der Verfassungsentwicklung hat sich dann dieser Artikel 48 so entwickelt, daß er den Reichspräsidenten zum zweiten Gesetzgeber machte, zum Nebengesetzgeber. Eine solche Verfassungsentwicklung, wie wir sie damals erlebt haben, kann mit den neuen Notstandsrechten ebenso passieren. Noch etwas, worauf man die Aufmerksamkeit lenken sollte: Es gibt unter den Notstandsbefugnissen anderer Länder nur wenige Länder mit einem Notverordnungsgesetz, ein provisorisches Gesetzgebungsrecht, das Grundrechtseinschränkungen zuläßt. Es war die Tradition des XIX. Jahrhunderts, daß dieses provisorische Gesetzgebungsrecht, dieses befristete Gesetzgebungsrecht, immer im Rahmen der Verfassung bleiben mußte. Erst seit der Ausweitung des Artikels 48 ist das verfassungssuspendierende Notverordnungsrecht bei uns in Deutschland praktiziert worden. Und seit dieser Zeit meint man in Deutschland, es wäre selbstverständlich, ein Notverordnungsrecht zu haben, das die Verfassung suspendieren kann.

Prof. Bracher: Das Argument, daß die bewährten Demokratien eine Notstandsverfassung hätten, ist immer wieder in deutschen Zeitungen kolportiert worden. Das ist also mit aller Entschiedenheit zurückzuweisen.

Ich glaube auch nicht, daß es richtig ist, so zu argumentieren, daß eine, vielleicht noch nicht voll bewährte, Demokratie mehr Anlaß hat, sich auf solche Operationen und „Verfassungsergänzungen" einzulassen, als eine voll bewährte Demokratie. Das war genau das Argument, das in der Diskussion über den Artikel 48 eine Rolle gespielt hat. Man hat gesagt, zur Abstützung des Parlamentarismus, und weil die Dinge in Deutschland noch nicht so gesichert sind. Und was daraus entstanden ist: praktisch die Beseitigung der Demokratie auf pseudolegalem Wege. Wenn man die nationalsozialistische Machtergreifung institutionell betrachtet, dann ist sie tatsächlich in erster Linie zustande gekommen über den Mißbrauch der Ausnahmegewalt nach Artikel 48. Das geschah in den Wochen zwischen dem 30. Januar 1933 und dem 23. März vor dem Ermächtigungsgesetz durch jene Notverordnungen, die die Meinungsfreiheit weitgehend eingeschränkt, die die Grundrechte weitgehend beseitigt und die die Länder gleichgeschaltet haben.

Prof. Ellwein: Herr Bracher, es ist, glaube ich, selbstverständlich, daß hier Meinung gegen Meinung steht. Ich darf noch einmal sagen: Ich glaube nicht, daß irgendeine Regierung, und für die Bundesregierung gilt das ganz bestimmt nicht, heutzutage das Recht hat, nicht an den Tag X zu denken und nicht für den Tag X irgendwelche Vorbereitungen zu treffen. Ich kann auch keine Regierung daran hindern, das ist das Negative davon. Es ist für mich recht eindeutig, wenn wir diese Dinge nicht dadurch legalisieren, nicht dadurch veröffentlichen, daß wir sie legalisieren, wenn wir also nicht erreichen, daß die Regierung gezwungen wird, ihre Pläne und Absichten auf den Tisch zu legen und öffentlich diskutieren zu lassen, daß diese Pläne und Absichten nicht weniger wirksam eben dann geheim gemacht werden. Und nun kommt hinzu, daß es sich ja bei uns um ein äußerst gut funktionierendes Staatswesen handelt, bei dem im Zweifelsfall auch viele Dinge durchgesetzt werden können im Notstandsfall, ohne daß irgendeine Legitimation vorliegt.

Zwischenfrage: Umfaßt der Tag X auch den inneren Notstand?

Prof. Ellwein: Nach den Plänen der Bundesregierung auch den inneren.

Jürgen Seifert: Es gibt viele Militärs, die sagen: „Wir wollen, wenn es zum Kriege kommt, nicht außerhalb der Legalität handeln." Das ist ein Standpunkt. Ich richte mich bei der Verteidigung unserer Verfassungssicherheit, der Sicherheit unseres Verfassungssystems, nicht nach dem Kriegsfall. Ich meine, daß in unserer Situation in Westeuropa die Orientierung an dem herkömmlichen Kriegsbild und dem Kriegsbild, wie wir es vor 20 Jahren erlebt haben, völlig illusorisch ist. Und es gibt genügend Bundestagsabgeordnete, die gesagt haben, daß man sich unter solchen Bedingungen unter Umständen gezwungen sähe, auf die flexiblen Bedingungen eines übergesetzlichen Notstandes auszuweichen. Das ist eigentlich das Problem der ganzen Notstandsgesetzgebung nicht. Das Problem der Notstandsgesetzgebung ist der innere Notstand und das Problem des Spannungszustands.

Es gibt Abgeordnete, die es nicht ertragen können, daß Leute eine andere Meinung haben. Sie versuchen sich damit zu beruhigen, daß sie sich selbst sagen, die Notstandsgesetzgebung sei eigentlich eine Einschränkung gegenüber den „schrecklichen Vorbehalten der Alliierten". Dazu ein Beispiel: Als 1956 die Wehrverfassung eingeführt wurde, hat man den Artikel 143 in das Grundgesetz eingefügt. Der Artikel ist von Adolf Arndt verfaßt worden. Arndt hat dazu gesagt: Dieser Artikel soll verhindern, daß die Bundeswehr zu innenpolitischen Zwecken mißbraucht wird. Er hat später geschrieben, im Jahre 1958, daß die Bundesregierung nicht diesen Einsatz der Bundeswehr durchsetzen dürfe. Das war ein wesentlicher Punkt der Kritik gegen den Entwurf 1960. Inzwischen hat sich die SPD mit der Bundeswehr so befreundet. Jedenfalls sehen die Entwürfe heute, und dazu liegt keine abweichende Stellungnahme der Sozialdemokratischen Partei vor, einen bewaffneten Einsatz der Bundeswehr im Innern sogar durch die Bundesregierung vor, wenn die Lage sofortiges Handeln erfordert. Diese Einschränkung fehlt sogar beim Einsatz der Streitkräfte „als Polizeikräfte" ganz. Ich halte das für ein Bei-

spiel, wie man hier eine Position preisgibt, die man 1956 noch erkämpft hat, auf die man stolz war; die man 1958 und 1960 noch verteidigt hat. Auf einmal wird gesagt: Ja, die Frage des Einsatzes der Streitkräfte im Innern, das muß ja geregelt werden.

Prof. Habermas: Die Forderung, daß wir eine gesetzliche Regelung für den inneren Notstand überhaupt nicht brauchen, wird damit begründet, daß das Grundgesetz ohnehin ausreichende Vorkehrungen enthält, um eine Auflösung der verfassungsmäßigen Ordnung zu verhindern. Das Argument von Herrn Ellwein war das, daß in einem Land, in dem es keine traditionsfeste Rechtstradition gibt, also eine Verwurzelung der Legitimität der Ordnung nicht gibt, für solche ambivalenten Zustände wenigstens formalrechtliche Vorkehrungen da sein müssen. Sind Wortmeldungen zu diesem Punkt?

Prof. Ellwein: Ich möchte nicht mißverstanden werden. Ich habe kein Wort für den inneren Notstand und seine notwendige Regelung gesprochen. Ich glaube nicht, daß das zur Debatte steht. Es ist völlig selbstverständlich für mich, daß wir für den inneren Notstand keine Vorsorge treffen müssen. Noch einmal, es geht mir darum, eine sinnvolle Vorsorge für den Fall der drohenden äußeren Gefahr und für den Verteidigungs-, also für den Kriegsfall, zu treffen. Und wenn ich für eine formale Regelung bin und wenn ich sage, daß nur dadurch die Regierung gezwungen wird, ihre Pläne, ihre Absichten einer öffentlichen Diskussion, bevor dies alles eintritt, auszusetzen, dann kann man dem, glaube ich, nicht mit dem Argument begegnen, daß im Zweifelsfall der übergesetzliche Notstand so oder so eintritt. Es ist ein erheblicher Unterschied, ob der übergesetzliche Notstand eintritt, auf Grund von Plänen, die vorher diskutiert worden sind, oder wenn plötzlich Pläne aus der Schublade gezogen werden, von denen wir überhaupt nie etwas gehört haben. Und genau das möchte ich vermeiden.

Publikum (SHB): Ich möchte generell etwas sagen zu der Art und Weise, wie hier diskutiert wird bzw. wie der Kongreß hier aufgezogen ist, und etwas sagen dazu, meine Damen und Herren, wir hatten heute morgen keine Gelegenheit, leider, über das Referat von Herrn Prof. Maihofer und über die Ausführungen von Herrn Schauer zu sprechen, und ich nehme mir als Mitglied eines der mitveranstaltenden Verbände doch das Recht heraus, ehe wir hier zu einzelnen Fragen Stellung nehmen, etwas generell dazu zu sagen.

Ich glaube, daß ich das Recht dazu habe. Ich vertrete hier nicht nur meinen eigenen Landesverband des Sozialdemokratischen Hochschulbundes Baden-Württemberg, sondern auch noch zwei andere Landesverbände, und wenn Sie mir das Recht bestreiten wollen, daß ich hier zu dem Kongreß ganz allgemein Stellung nehme, als ein Vertreter des SHB, der nun der größte Verband dieser fünf ...

Prof. Habermas: Darf ich Sie unterbrechen, ich bin der Meinung, daß dieses Votum an den Schluß unserer Diskussion gehört hätte, aber ich meine in Ansehung Ihrer Legitimation, die Sie ins Feld führen, wollen wir auch nicht in den Verdacht geraten, irgendwelche Voten zu unterbinden oder aufzuschieben. Ich darf Sie aber bitten, sich auf etwa fünf Minuten zu beschränken.

(SHB): Meine Damen und Herren, es ist heute morgen hier ein Urteil gefällt worden, ganz pauschal über alle Parteien, dem ich nicht beipflichten kann. Und zwar aus folgenden Gründen. Die Sozialdemokratische Partei, der ich angehöre, hat seit drei Jahren keinen Zweifel daran gelassen, welche Stellung sie in dieser Frage bezieht. Genau vor drei Jahren hat die Sozialdemokratische Partei auf ihrem Parteitag in Köln ihre sieben Punkte beschlossen. Diese sieben Punkte sind bestätigt worden vom Parteitag in Karlsruhe. In der Zwischenzeit, in allerjüngster Zeit, hat sowohl Erler als auch Schäfer, der Notstandsspezialist, auf der Parlamentarierkonferenz in Wiesbaden dazu Stellung genommen. Wenn Sie hier, heute morgen, auf dem Kongreß angegriffen haben, daß überhaupt die Parteien in einem interfraktionellen Ausschuß so etwas wie eine Vorabklärung der Fragen tun, dann verstehe ich das insofern nicht, als heute morgen hier von Herrn Prof. Maihofer in etwa die Meinung vertreten wurde, als ob die Beratungen im interfraktionellen Ausschuß eine Debatte im Parlament ersetzen könnten, indem er davon sprach, daß in einem Schnellverfahren die Sache geregelt werden soll. Davon kann gar keine Rede sein. Der interfraktionelle Ausschuß ist kein Organ des Parlaments, sondern hat nur den Zweck, einen Entwurf fertigzustellen, der im Parlament diskutiert wird. Ich darf in diesem Zusammenhang, was die Geheimniskrämerei und was das Schnellverfahren angeht, einen Absatz zitieren aus der Saarbrücker Erklärung der

SPD von gestern, die ja leider hier, obwohl man über diese Fragen diskutiert, offensichtlich nicht bekannt ist. Sie war zu beschaffen. Ich habe mir sie beschafft. Ich möchte folgendes daraus zitieren, um festzustellen, daß die Sozialdemokratische Partei nicht bereit ist, das in einem Schnellverfahren über die Bühne zu ziehen, sondern daß sie sich sehr wohl der Verantwortung bewußt ist, das in der Öffentlichkeit auszudiskutieren. Hier heißt es, Punkt neun der Saarbrücker Erklärung:

> „Verfassungsrecht darf nicht aus dem Ärmel geschüttelt werden. Seine Bedeutung und seine Würde gebieten ordnungsgemäße, nicht überhastete Beratung im Parlament und in seinen Ausschüssen sowie die Teilnahme unseres politisch mündigen Volkes an dieser verfassungspolitisch wichtigen Diskussion unter Vorlage der wirklich zu beschließenden Texte und nicht der längst überholten Vorlagen."

Das nur zu diesem Punkt.

Wenn Sie, wie das in Gesprächen hier mehrmals geschehen ist, auf dem Kongreß sagen, die SPD hätte während der Verhandlungen einen Zweifel über ihre Haltung gelassen, dann möchte ich Sie darauf hinweisen, daß bereits nach einigen Tagen der Diskussion im interfraktionellen Ausschuß der Parteivorsitzende Willy Brandt in einer Rede in Pirmasens dazu Stellung genommen hat. Und zwar hat er da bereits am 22. 5., also einige Tage nach Beginn dieser Diskussion, bereits die Vermutung geäußert, daß auf Grund der Schwierigkeiten, die auftreten, die Notstandsgesetzgebung in dieser Legislaturperiode nicht mehr verabschiedet werden kann. Und wenn Sie sich hier auf diesem Kongreß, wie es den Anschein hat, auf Sekundärquellen beziehen, auf Springer-Presse und ähnliches, dann kann ich es Ihnen nicht ersparen, auf diese Dinge hinzuweisen, die für jeden von Ihnen zu haben sind. Und ich kann Ihnen nicht ersparen, Ihnen zu sagen, was in dieser Frage Brandt, z. B. in Pirmasens, gesagt hat. Er hat gesagt: „Ich halte es persönlich für nicht wahrscheinlich, daß diese Aufgabe vom gegenwärtigen Bundestag in den wenigen verbleibenden Wochen noch gemeistert werden kann." Das scheint mir eindeutig zu sein. Und wer weitergehende Stellungnahmen verlangt, den muß ich allerdings darauf hinweisen, daß die Sozialdemokratische Partei eine demokratische Partei ist und daß nicht der Parteivorsitzende die Stellungnahme der zuständigen Gremien vorausnehmen kann. Brandt hat gesagt: „Am 29. wird der Parteirat darüber entscheiden." Und das ist passiert. Ich hätte sehen mögen, was einige von Ihnen gesagt hätten, wenn der Vorsitzende oder der Stellvertreter Erler oder sonst jemand versucht hätte, in dieser Frage in der Öffentlichkeit die zuständigen Gremien, Parteirat und Parteivorstand, festzulegen. Nun haben sie nach einem normalen demokratischen Verfahren die Sache durchgezogen, und nun paßt es Ihnen auch nicht. Wenn Sie hier über Notstand diskutieren wollen, bitte dann nehmen Sie die Möglichkeit wahr und informieren Sie sich über das, was da beschlossen wurde. Und ich kann nicht umhin zu sagen, daß ich einen Kongreß, der bar jeder Information, jeder aktuellen Information hier stattfindet, daß ich den für völlig sinnlos halte.

Ich möchte noch einen Satz dazu sagen, was Herr Prof. Maihofer heute morgen gesagt hat, zu dem sogenannten Bündnis von Intellektuellen und Arbeiterschaft. Das Vertrauen, daß ich in die Sozialdemokratische Partei habe, ist wesentlich größer als das Vertrauen, daß ich in die Gewerkschaften habe. Ich möchte Sie daran erinnern, 1933, als es in den deutschen Gewerkschaften möglich war, daß ein Reichsvorsitzender einer Gewerkschaft vor dem Ermächtigungsgesetz deshalb aus der Gewerkschaft ausgeschlossen wurde, weil er der nationalen Einigung im Wege stand, und er lieber sein Reichstagsmandat der SPD behalten hat, als auf den Vorsitz der Gewerkschaft weiter zu pochen ... (Zischen)

Jürgen Seifert: Ich verstehe den Kommilitonen nicht ganz. Ich glaube, es gibt in diesem Saal keinen einzigen, der nicht den Beschluß der Sozialdemokratischen Partei begrüßt, die Sache zu vertagen. Ich verstehe nicht, warum er unbedingt die Sozialdemokratische Partei in einen Gegensatz zu diesem Kongreß zu bringen versucht. Den Kommilitonen möchte ich allerdings eines fragen: Wenn die Sozialdemokratische Partei wirklich die Frage der Öffentlichkeit so ernst nimmt, dann wundere ich mich, wieso sie es zugelassen hat, daß völlig neue Entwürfe unter dem Titel „Formulierungshilfe" eingereicht wurden, daß man im Rechtsausschuß einen Gesetzentwurf, z. B. den Gesetzentwurf über die Pressekommission, bereits diskutiert hat, dieser Entwurf aber erst heute im Parlament eingebracht worden ist. Das ist ein Weg, der die Demokratie zugrunde

richtet, weil nämlich damit die Öffentlichkeit ausgeschaltet wird. Wenn die Sozialdemokratische Partei wirklich die Souveränität des Volkes verkörpern würde, dann hätte sie gesagt: Wir diskutieren nur über Entwürfe, die als Regierungsvorlage so in den Bundestag eingebracht werden, wie sich das gehört, damit auch die Öffentlichkeit weiß, was hier diskutiert wird.

Schiller (LSD): Der FDP-Abgeordnete Wolfram Dorn, ein sogenannter Notstandsexperte, erklärte in einem Streitgespräch, das im Kreuz-Verlag erschienen ist, man müsse sich darüber klar sein, „daß bei der Schaffung des Grundgesetzes Kräfte mitgewirkt haben, die heute nicht im Parlament sind und daß darüber hinaus auch kein Deutschlandvertrag vorhanden war. Damals mußten wir die Zustimmung der Besatzungsmächte für dieses Grundgesetz haben". Und dann weiter: „Die politischen Parteien haben bewußt gesagt: Wir wollen jetzt nicht die Notstandsregelung in dieses Grundgesetz hineinbringen, sondern es ist im Moment angenehmer, daß wir die alliierten Vorbehaltsrechte behalten. Wir wollen erst einmal abwarten, wie die innerdeutsche Entwicklung weitergeht." Meine Frage lautet nun, ob diese Deutung sich historisch halten läßt oder ob sich vielmehr in diesen Äußerungen sich etwas enthüllt, was wir, glaube ich, bei allen Erörterungen der Notstandsfrage schon die ganze Zeit vermutet haben, nämlich, daß man erst einmal die innerdeutsche Entwicklung abwarten wollte, um dann, wenn es möglich ist, eine Notstandsgesetzgebung in die Verfassung hineinzupraktizieren.

Prof. Bracher: Es würde hier zu weit führen, wenn wir über den Parlamentarischen Rat im einzelnen sprechen würden. Ich möchte auch nicht die Frage aufnehmen, die Sie am Schluß gestellt haben, ob hier der Dolus von vornherein drin war, zu warten, bis die Dinge besser sind und dann die Verfassung mal gründlich zu ändern. Aber eines steht fest, die Grundintention im Parlamentarischen Rat war die klare Erinnerung an den Mißbrauch der Ausnahmegewalt, an den Mißbrauch der Präsidialgewalt. Die Verfassung sollte so fest gemacht und das Regierungssystem so funktionsfähig gestaltet werden, daß es gar nicht mehr zu Situationen kommen könnte, die als innerer Notstand bezeichnet werden könnten. Es ist gar kein Zweifel, daß es eine grobe Verzeichnung der Intention und der Situation im Parlamentarischen Rat bedeutet, wenn man in

DISkussion

Zeitschrift für Probleme der Gesellschaft und der deutsch-israelischen Beziehungen

Aus dem Inhalt der letzten Hefte:

Helmut Gollwitzer:
Der Staat Israel und die Araber

Walter Dirks:
Die schuldlosen Söhne

Dietrich Goldschmidt:
Ein Volk und seine Mörder

Margherita von Brentano, Peter Furth et al.:
Zur Analyse des faschistischen Antisemitismus

Uta Gerhardt:
Nationalistische Stereotype

Siegward Lönnendonker:
Die deutschen Wissenschaftler in Ägypten

Ossip K. Flechtheim:
Notstand und „Verteidigung"

Martin Schmidt:
Nasser und die „deutschen Interessen"

Heinz Wewer:
Der Konflikt um die Nutzung des Jordan-Wassers

Peter Müller:
Die Beziehungen der deutschen Studentenschaft zu den Studenten Israels

Die nächste Nummer erscheint im September. Inhalt u. a. Johannes Agnoli: Innerparteiliche Demokratie — Peter Müller: Zur politischen und rechtlichen Problematik der deutschen Waffenlieferungen an Israel.

Verlag und Redaktion: Deutsch-Israelische Studiengruppe an der Freien Universität Berlin, 1 Berlin 33, Gelfertstraße 45.

Preis des Heftes DM 1,50; für Studenten DM 0,50.

der Form, wie das in der Interpretation von Dorn geschieht, nun das Grundgesetz als etwas Halbfertiges, als etwas von oben Diktiertes, als etwas mit äußerstem Vorbehalt Gemachtes hinstellt. Das entspricht in gar keiner Weise den Tatsachen. Eine Lektüre der stenographischen Berichte über die Verhandlungen kann solche Interpretationen ohne weiteres widerlegen. Ich weiß nicht, worauf sich Dorn stützt, ob er irgendwelche Einzelheiten hat.

Hajo Hauß: Ich finde, gleich wie man sonst zu dem Komplex der Notstandsgesetzgebung steht, man sollte auf eine Ablösung der alliierten Vorbehaltsrechte drängen. Es ist allerdings die Frage, ob es nötig ist, dazu einen so weitgehenden neuen Komplex, der auch z. B. den inneren Notstand berührt, zu schaffen.

Ich bin auch nicht ganz damit einverstanden, daß man dem berechtigten Mißtrauen in deutsche Regierungsstellen eine allzu große Vertrauensseligkeit in die Intentionen der Alliierten entgegensetzt. Es ist doch erstaunlich, wie gerade Personen, die bei uns in Deutschland mit viel Verve gegen die amerikanische Politik in Mittelamerika und in Ostasien demonstrieren, was die deutschen Verhältnisse betrifft, sich zu der merkwürdigen These durchringen, daß die Diktatur eines amerikanischen Generals immer noch besser sei als die der deutschen Regierung. Da sollten wir doch die Dinge etwas mehr durchdenken. Ich halte es trotz allem für notwendig, daß von der deutschen Regierung ganz energisch auf die offizielle Ablösung der alliierten Vorbehaltsrechte hingewirkt wird. Ich bin der Meinung, daß es sehr bedenklich ist, wenn Herr Prof. Maihofer sagt, daß die Besatzungsmacht in einem Stationierungsland praktisch alle Rechte besitze, um ihre Sicherheit zu gewährleisten. Ich finde schon, daß das mit den Vertretern des Stationierungslandes ausgehandelt werden muß und sehr genau ausgehandelt werden muß, wie weit die Rechte gehen. Es ist doch eine Tatsache, daß nirgends die Rechte von Besatzungstruppen so weit gehen wie in der Bundesrepublik Deutschland. In anderen Staaten, Frankreich, England, wären solche weitgehenden Rechte undenkbar. Man macht sich wohl nicht des Vorwurfs des Nationalismus schuldig, wenn man das hier betont.

Jürgen Seifert: Erstens, es gibt die These, daß diese alliierten Rechte bereits abgelöst sind, jedenfalls zu einem bestimmten Teil. Es ist ein Versäumnis der Bundesregierung wie auch des Parlaments, daß sie nie darauf gedrungen haben, ob nicht ein Teil dieser Rechte bereits durch die Einführung der sogenannten Wehrverfassung 1956 abgelöst worden ist. Diese Auffassung vertreten Abendroth und Ridder und einige andere Staatsrechtler. Die Vorbehaltsrechte sind zumindest zum Teil abgelöst.

Was Sie an Prof. Maihofer kritisiert haben, ist allerdings ein Satz, den Maihofer nur aus einem Schreiben des deutschen Bundeskanzlers an die drei Mächte zitiert hat, worin den drei Mächten ausdrücklich zugebilligt worden ist, daß sie im Fall einer Gefährdung ihrer Truppen in jedem Fall auf den angeblichen Völkerrechtsgrundsatz zurückgreifen können, daß jeder Truppenkommandeur für öffentliche Sicherheit und Ordnung sorgen könnte.

Publikum: Mich würde interessieren — da man eigentlich voraussetzen kann, daß der Bundestag auch im Notstandsfall noch eine Verfügungsgewalt haben kann —, inwiefern andere Länder, z. B. England, im Notstand die Rechte der Regierung erweitern. Wir haben die Herren hier, die uns darüber genaue Auskunft geben können.

Prof. Burkhardt: Darf ich versuchen, mit der Sachdiskussion fortzufahren und Ihre Aufmerksamkeit noch einmal auf die sogenannten einfachen Notstandsgesetze lenken, die schon im Referat von Herrn J. Seifert erwähnt worden sind, nun, Notstandsgesetze, die ohne eine Verfassungsänderung der Regierung sehr umfassende Vollmachten verwaltungstechnischer Art geben, die sie auf dem einfachen Verordnungsweg erlassen kann, ohne nachher noch einmal parlamentarischer Kontrolle zu unterliegen. Und die sich auszeichnen in den Entwürfen, die vorgelegt waren, durch ein Höchstmaß an Perfektion und in einer Vorherrschaft militärischen und verwaltungstechnischen Denkens. Ich möchte auf das Schutzbaugesetz hinweisen, daß z. B. im Entwurf vorsieht, daß der Regierung die Vollmacht erteilt wird, neben dem Bau von Bunkern usw. jeden Eigentümer beweglicher oder unbeweglicher Sachen zu verpflichten, entsprechende Vorkehrungen baulicher oder außerbaulicher Art zu treffen, die im Interesse der Sicherheit der Bundesrepublik sich als notwendig erweisen, auch ohne daß ein Notstand erklärt worden ist. Ich weise auf ein Beispiel für diese Perfektion: Es kann zu Zwecken der Tarnung eine Abschirmung sämtlicher Wärmequellen angeordnet werden. Wer in militärtechnischen Dingen bewandert ist,

weiß, wie empfindlich heute Meßgeräte auf Wärmequellen reagieren und daß unter dieser gesetzlichen Ermächtigung es praktisch möglich ist, zu verlangen, daß jeder Heizkörper und jeder Ofen und jede Flamme entsprechend abgeschirmt ist. Zur Überwachung solch weitgehender Vorschriften im Rahmen des Schutzbaugesetzes ist notwendig, daß ein sehr ausgedehntes Netz von Luftschutzblockwaltern über die Einhaltung dieser Maßnahmen wacht. Mir scheint manchmal, daß durch solche Maßnahmen, falls sie getroffen werden sollten, sich die weitere Einführung einer Notstandsverordnung und die Ausrufung eines besonderen Notstandes dann vielleicht sogar erübrigt. Es ist im Wortlaut der Gesetze, der Vorlage der Gesetze, durchaus z. B. auch darin enthalten, daß sie gar nicht präzisiert sind hinsichtlich des Umfanges und keine Begrenzung enthalten, daß man etwa eine Utopie, wie die Taylersche Utopie, für die Bundesrepublik anordnet, daß die Großstädte unter die Erde verlegt werden müssen. Man wird darauf antworten: „Selbstverständlich wird keine Regierung solche Maßnahmen veranlassen."

Man fragt sich nur, warum soll das Parlament eine Regierung dazu bevollmächtigen, solche Maßnahmen veranlassen zu können? Sicher, was vernünftig ist, ist nicht immer so ganz leicht zu definieren. Und es gibt durchaus Maßnahmen, die im Rahmen eines bestimmten Konzepts, z. B. im militärischen Denken, sehr vernünftig sein können und die doch in einem weiteren, politischen Maße sich als unvernünftig erweisen können; das treffende Beispiel sind die Atomminen. So würde ich darin das sehen, was in dem Referat von Herrn Ellwein als Mangel an Rechtsbewußtsein charakterisiert worden ist, nämlich, daß man hier in der Bundesrepublik dabei ist, gesetzliche Möglichkeiten zu schaffen, zwar im Vertrauen auf das vernünftige Verhalten der Obrigkeit, diese Gesetze nicht auszunützen, obwohl sie ihr die Möglichkeit gibt, unvernünftige Maßnahmen zu treffen.

Publikum: Zu einem Punkt ist noch etwas Konkreteres zu sagen: zu der Gestalt des Notstandsausschusses, der von

Hat eine neue Zeitung heute eine Chance?

alle berichten dasselbe

Sicher haben Sie es auch schon gemerkt, daß sich heute die Nachrichten in den Zeitungen immer mehr gleichen. Viel Geld, gute Werbung und eine große Auflage machen aber noch keine gute Zeitung, dazu gehört mehr.

unsere Autoren

Wir druckten bisher Artikel von folgenden Autoren: James Baldwin, Lelio Basso, Michel Bosquet, Claude Bourdet, Fenner Brockway, Isaac Deutscher, Juan Goytisolo, Paolo Milano, Alberto Moravia, Heinz Theo Risse, Jean Paul Sartre, Bodo Scheurig, Josué de Castro, René Dumont u. a. m.

wir bringen Zusammenhänge

Den kritischen Leser besser zu informieren, ihm aus allen Teilen der Welt statt Bruchstücke Ereignisse im Zusammenhang darzustellen, Meldungen und Meinungen, die andere nicht sagen können oder wollen, zu übermitteln – das ist, gerade heute die echte Chance für eine neue Zeitung.

unsere Zeitungen

Wir lesen und übersetzen für Sie aus über 50 Zeitungen und Zeitschriften der Welt die besten Artikel, zum Beispiel aus L'Espresso, New Statesman, MARCHA, TRIBUNE, Les Temps Modernes, The Nation, mondo nuovo, La Gauche, LE NOUVEL OBSERVATEUR.

express INTERNATIONAL

Fordern Sie bitte kostenlose Probeexemplare!

6 Frankfurt/Main-14

Wittelsbacherallee 62 - Telefon (0611) 493471

Euphemisten als Notparlament bezeichnet wird. Ich verweise auf das, was im Artikel 115 a im Absatz 2 steht. Dort ist zu lesen:

> „Die Bundesregierung legt dem gemeinsamen Ausschuß die Entwürfe der Gesetze zur Billigung vor, die nach ihrer Auffassung erlassen werden müssen, falls ein Zustand der äußeren Gefahr eintritt ... Sie unterrichtet den gemeinsamen Ausschuß über die diesen Gesetzentwürfen zugrunde liegenden Planungen."

Dieser Begriff „zur Billigung" ist, soweit ich als Jurist übersehen kann, staatsrechtlich neu. Wenn der Notausschuß ein Notparlament sein soll, dann erläßt dieser Notausschuß die Gesetze, oder aber, wenn er dies nicht tut, sondern nur etwas billigen kann, dann ist es nichts, was Notsubstrat des Parlamentes genannt werden könnte.

Man darf sich über die Funktionsfähigkeit dieses Notparlaments keinen Illusionen hingeben. Wenn der Fall eintritt, daß nur dieses Notparlament tätig werden kann, ist dieses Notparlament gänzlich abgeschlossen von der übrigen Umwelt. Es ist überhaupt nicht mehr in der Lage, andere Informationen sich zu verschaffen, als jene, die von den Geheimdiensten beschafft werden. Man stelle sich plastisch vor, daß diese Notstandsparlamentarier einige Tage in einem Bunker sitzen, und man stelle sich den psychologischen Druck vor, den solche Geheiminformationen auf diese Leute ausüben.

Prof. Ellwein: Ich bin attackiert und interpretiert worden. Ich habe mit größtem Nachdruck gesagt, daß für mich die beste Notstandsregelung die ist, die vorsieht, daß spätestens nach drei Wochen das Parlament zusammentritt und alle Funktionen wieder übernimmt. Infolgedessen sind alle Anwürfe, die im Zusammenhang mit Notstandsausschüssen und ähnlichen Einrichtungen, für die ich wirklich nicht eingetreten bin, gegen mich gestartet worden sind, eigentlich etwas an mir vorbeigegangen.

Ich wiederhole noch einmal, wir sind uns, fast alle Redner und Diskussionsredner, über ein paar Punkte ganz prinzipiell einig. Wir sind uns darüber einig, daß der Notstandsausschuß nicht des Rätsels Lösung ist, daß die Bindung der Nebengesetze an die Notstandsverfassung jedenfalls unzureichend ist, daß die Definition, was Not- oder Ausnahmezustand ist, in der jetzigen Fassung völlig unzureichend ist, daß die Nichtbefristung wohl das schlimmste, fehlende Rechtsstaatsmerkmal wohl in der ganzen Geschichte ist. So gesehen, ist die Frage, ob man überhaupt für oder gegen eine Notstandsregelung ist, auch wenn sie hier etwas leidenschaftlich diskutiert worden ist, tatsächlich die zweitrangige Frage. Die vorrangige Frage ist, ob wir eine rechtsstaatswidrige Lösung bekommen oder nicht. Von daher ergibt sich das Programm für die nächsten Monate: nämlich darüber zu reden.

Prof. Bracher: Ich möchte noch einmal auf das kommen, was Herr Habermas schon erwähnte. Ein ganz wichtiger Gesichtspunkt ist, daß wir uns klar sind über die psychologischen Implikationen, die durch die bloße Schaffung und Existenz einer Notstandsverfassung entstehen. Wir versinken in technischen Details, in Überlegungen, wie die Dinge nun am zweckmäßigsten gemacht werden. Hier haben die Technologen natürlich den Vorrang. Was aber nicht beachtet wird, auch nicht in den Erwägungen der Politiker, die es ja schließlich auch mit der politischen Psychologie zu tun haben, das ist folgende Tatsache: Wenn einmal entsprechende Vorkehrungen da sind oder entsprechende Ausweichmöglichkeiten, daß dann die parlamentarische Demokratie nicht mehr das unbedingt zwingende, das einzig mögliche, das einzig vorhandene System ist, dann wird die Versuchung sehr groß, sich auf andere Wege einzulassen. Das lehren die Erfahrungen der Weimarer Republik.

Noch eine Bemerkung zum Notstandsausschuß: Die Gefahr einer für politische Fragen und für Kontrollfragen blinden Expertokratie scheint mir hier in neuem Gewand noch viel stärker vorhanden zu sein. Es müßte sehr genau geprüft werden, ob nicht die Entleerung der parlamentarischen Politik überhaupt durch die bloße Existenz eines solchen Ausschusses schon vor dem Notstandsfall stattfindet. Diese Institution kommt gefährlichen Tendenzen unserer Zeit entgegen.

Mir scheint, daß latente autoritäre, obrigkeitsstaatliche Elemente, die sich aus der Weimarer Zeit und vorher auch in unsere Zeit herübergerettet haben, eine neue Ermutigung bekommen könnten durch das Maß an Institutionalisierung nicht-parlamentarischer oder sogar anti-parlamentarischer Regierungsweise, das in der bloßen Existenz einer Notstandsverfassung gegeben ist.

Jürgen Seifert: Die Sachfrage „England": Das englische Beispiel ist für uns nicht besonders gültig. Dort gibt es Vollmachtenbeschluß: eine Übertragung der Gesetzgebungsbefugnis auf die Regierung. Das entspricht der typischen Struktur der englischen Demokratie. Dort gibt es ja keine Verfassung in unserem Sinne. Dort gibt es keine Zweidrittelmehrheit. Dort ist es eine Selbstverständlichkeit, daß die Regierung von sich aus bestimmte Dinge nicht tut. Es ist auch eine Selbstverständlichkeit, daß dort ein Minister zurücktritt, was bei uns ja wirklich zur Seltenheit gehört.

Zu den Schubladenverordnungen: Sie haben mit Recht darauf hingewiesen, daß der Begriff „Billigung" völlig neu ist. Ich habe versucht zu erklären, daß der Notstandsausschuß zwei Funktionen erfüllt: zum einen als ein besonderer parlamentarischer Ausschuß in Normalzeiten, und zum anderen als Ersatzparlament. Er tritt bei der Billigung der Schubladenverordnung als besonderer parlamentarischer Ausschuß in Funktion und kann dann nicht Gesetze in eigentlichem Sinne machen. Das ist der Hintergrund für das Wort „Billigung" anstelle des Wortes „Zustimmung". Aber das scheint das Entscheidende zu sein, selbst diese Billigung ist ja wirkungslos, wenn die Bundesregierung sich unter Umständen doch durch Schubladenverordnungen darüber hinwegsetzen kann.

Ich habe das Thema der Schubladenverordnungen bewußt in einer Weise ausgebreitet, wie es bislang noch nicht diskutiert worden ist. Ich wundere mich, daß die Presse, abgesehen von „Pardon", diese Frage nicht aufgegriffen hat. Es ist eine Unmöglichkeit für eine parlamentarische Demokratie, daß solche Dinge existieren. Die SPD sagt, wir kommen nur an die Schubladenverordnungen heran, wenn wir ja sagen zur Notstandsgesetzgebung. Ich finde, es ist ein Schwächezustand für die parlamentarische Demokratie, wenn die Abgeordneten im Parlament nicht die Regierung herausfordern und sagen: „Wir wollen den vollen Text schon jetzt sehen". Das muß doch möglich sein. Wenn die Regierung sich weigert, gibt es immer noch ein Bundesverfassungsgericht, das man anrufen könnte. Man sollte doch nicht vorher schon kapitulieren, wie man es heute schon leider tut.

Diese Frage der Schubladenverordnungen ist ein Beispiel dafür, daß nicht nur die geschriebene Verfassung entscheidet, wie es Lassalle vor über 100 Jahren in einem hervorragenden Vortrag gesagt hat. Lassalle hat von der Verfassungswirklichkeit gesprochen. Wir sollten auf diese Verfassungswirklichkeit blicken. Wenn wir die Verfassungswirklichkeit so analysieren, wie wir das heute getan haben, dann ist das schon mit ein Stück Kampf um die Verfassung, Kampf um das Grundgesetz. Das ist es, was uns hier alle eint: daß wir ausgehen von diesem Grundgesetz, das unser Grundgesetz ist, das bestimmte rechtsstaatliche Prinzipien setzen wollte und das die Perspektive des sozialen und demokratischen Rechtsstaats offen läßt für uns alle.

Prof. Habermas: Da ich heute hier eine passive Rolle gespielt habe, gestatten Sie mir zum Schluß eine persönliche Bemerkung. Ich bin dankbar, daß die Studentenverbände die Initiative ergriffen haben, uns Professoren aufzufordern, daß wir uns zusammensetzen und versuchen, rechtzeitig die Argumente vorzutragen, die gegen erkennbare politische Gefahren vorgetragen werden müssen.

Die Pressefreiheit im Notstandsfall

Die Stellungnahme des Presserates

Walter Fabian

Nach diesem ebenso notwendigen wie faszinierenden historischen Rundblick meines Vorredners[1]) ist meine Aufgabe wesentlich begrenzter und wohl auch wesentlich nüchterner. Ich habe es übernommen, Ihnen kurz zu berichten über das, was der Deutsche Presserat in den vergangenen Jahren zunächst in Protestresolutionen und dann auch in Verhandlungen zur Frage der Pressefreiheit im Falle des Notstandes gesagt und getan hat. Ich glaube, daß auch das einmal zu erfahren nicht ganz unwichtig ist, um einmal an einem relativ kleinen, aber doch nicht unwichtigen Beispiel zu zeigen, wie solche Verhandlungen überhaupt vor sich gehen und mit welchen Mitteln in Situationen, in denen man noch nicht von Notstand sprechen kann, die andere Seite, mit der wir verhandelten, eben die Ministerialbürokratie und der Bundesinnenminister, operiert hat.

Vorher aber muß ich wohl denjenigen, die es nicht genau wissen, sagen, was der Deutsche Presserat ist. Der Deutsche Presserat ist — um es zugespitzt zu sagen — eine Institution, die eigentlich gar keine Institution ist. Er schwebt irgendwie frei im Raum, ist in Deutschland eine ganz neuartige Form — sagen wir einmal — von moralischer Instanz. Er setzt sich zusammen aus zwanzig Personen, je zehn Verlegern von Zeitungen und Zeitschriften und je zehn Journalisten oder mit der Zeitungswissenschaft verbundenen Personen. Diese zwanzig Mitglieder des Deutschen Presserates werden benannt von vier Verbänden, den Verbänden der Zeitungs- und Zeitschriftenverleger und den beiden Journalistenorganisationen; sie werden von diesen benannt, sind aber nicht deren Mandatsträger, d. h. sie handeln und beschließen in ihrer Arbeit nach ihrem persönlichen Gewissen. Jedes Jahr wird die Hälfte der Mitglieder des Presserates entweder von den Verbänden bestätigt oder durch neue Mitglieder ersetzt. Soviel zur Arbeit des Presserates. Daß er natürlich ehrenamtlich arbeitet, daß er keine Exekutive hat gegenüber Zeitungen oder irgendwelchen anderen Stellen, versteht sich von selbst. Alles, was er tun kann und bisher in durchaus noch nicht ausreichendem Maße tun konnte, beruht auf der Überzeugungskraft der Argumente, die die Männer dieses Presserates finden. Dazu ist noch zu sagen, daß das natürlich Personen ganz verschiedener Weltanschauungen und politischer Richtungen sind und daß infolgedessen der Presserat zunächst auch immer bemüht sein muß, in seinem eigenen Gremium zu einer sachlichen Übereinstimmung in den strittigen Fragen zu kommen. Etwa in der Frage der „Spiegel"-Affäre — um ein solches Beispiel anzuführen — hat es eine mehrstündige Diskussion gegeben, in der zuerst auch bedenkliche Stimmen, ob hier nicht doch Verrat vorliegen könnte usw., zu hören waren, bis dann der Presserat doch einstimmig eine durchaus eindeutige und klare Entschließung zu dieser „Spiegel"-Affäre, wenige Tage nachdem sie „abgelaufen" war, gefaßt hatte.

Nun zur Frage des Notstands. Der Presserat hatte sich schon in den Zeiten von Schröder mit der Frage der Notstandsgesetzgebung zu beschäftigen, wobei noch zu sagen ist, daß sich seine Stellungnahmen begreiflicherweise auf die Fragen der Pressefreiheit und die damit zusammenhängenden Probleme beschränken; zu den anderen Komplexen der Notstandsgesetzgebung kann dieses Gremium

[1]) Der Beitrag von Bernt Engelmann „Rundfunk und Fernsehen im Notstandsfall" wurde auf dem Kongreß vor Dr. Fabians Ausführungen vorgetragen.

natürlich nicht Stellung nehmen. Das kann jeder einzelne von uns in seiner Gewerkschaft oder in seiner Partei oder sonst in der Öffentlichkeit tun, aber der Presserat beschränkt sich auf diese Frage. Bereits im Oktober 1960 hat er in einer Resolution folgendes gesagt: „Der Deutsche Presserat hält die Aufhebung oder Beschränkung der in Art. 5 des GG verbürgten Pressefreiheit bei einem Notstand weder für zulässig noch für notwendig oder zweckmäßig. Er ist der Auffassung, daß das Grundrecht der Pressefreiheit in seinem Wesensgehalt nicht angetastet werden darf." Diese an sich klare, aber, wenn man bedenkt, daß dies ein Gremium von zwanzig Leuten ist, harmlose Entschließung hatte immerhin eine ganz überraschende Folge, nämlich, daß der Presserat wenige Wochen später eingeladen wurde — ich will nicht sagen vorgeladen — beim Herrn Bundespräsidenten, der sich im Dezember 1960 persönlich bemühte, uns von der Notwendigkeit einer Notstandsregelung und einer Einschränkung der Pressefreiheit bei einem inneren, mittleren und äußeren Notstand zu überzeugen. Ich darf zur Ehre des Presserates sagen, daß durch diese Überzeugungsversuche des Herrn Bundespräsidenten kein Mitglied irgendwie in seiner Meinung schwankend wurde, und daß wir im Gegenteil nun der Meinung waren, daß wir mehr als nur eine solche einfache Resolution in Gang bringen müßten.

Wir haben dann zunächst — zwei Monate später, im Februar 1961 — einen öffentlichen Vortrag veranstaltet, zu dem wir einen Schweizer Pressemann und Presserechtler, Professor Siegfried Frey, Direktor der Schweizerischen Depeschen-Agentur, nach Bonn eingeladen haben, und Professor Frey hat in einer vergleichenden Geschichts- und Rechtsdarstellung die Regelung der Frage der Pressefreiheit während des Ersten und Zweiten Weltkrieges in der Schweiz, in Schweden, in England und in den Vereinigten Staaten dargestellt. Er hat damit uns und der deutschen Öffentlichkeit ein außerordentlich wichtiges Material, das wir dann natürlich gedruckt in Tausenden von Exemplaren verbreitet haben, an die Hand gegeben.

Seit 1962 mußten wir uns dann in jeder Sitzung mit Problemen der Notstandsgesetzgebung beschäftigen. Es wurde im Jahre 1962 eine neue Resolution zur Bekräftigung der alten angenommen, die insofern interessant ist, als hier ein weiterer — wie mir scheint — wichtiger Gesichtspunkt eingeführt wurde. Es heißt dort: „Der Entwurf (des Bundesinnenministers) verkennt völlig die Funktion einer freien Presse, ihre öffentliche Aufgabe und ihre Bedeutung in einer freiheitlich demokratischen Gemeinschaftsordnung gerade auch in Notzeiten. Aus den vorgeschlagenen Bestimmungen wird ersichtlich, daß man die Presse primär als eine lästige, gefährliche und des Vertrauens nicht würdige Einrichtung betrachtet, gegen die im Falle der äußeren oder inneren Gefahr, ja sogar schon im Katastrophenzustand weitestgehende gesetzgeberische und verwaltungsmäßige Beschränkungsmöglichkeiten geschaffen werden sollen. Der Entwurf setzt sich darüber hinweg, daß die freie Presse ein wesentlicher Bestandteil eben jener demokratischen Grundordnung ist, die es in Notzeiten zu verteidigen gilt" usw.

Im Jahre 1963 hat Bundesinnenminister Höcherl es dann auf eine andere Tour versucht — wenn wir so sagen wollen, auf die liebenswürdige Tour: er hat kurzfristig eine sogenannte Große Pressekommission einberufen, die er nach seinem eigenen Ermessen zusammensetzte. Er lud die Vorsitzenden der verschiedenen Journalisten- und Verlegerverbände ein, darüber hinaus noch ein weiteres Mitglied des Deutschen Presserates, dann einige von ihm ausgewählte Vertreter des Rundfunks und von ihm ausgewählte Vertreter der Zeitungswissenschaft. In dieser Sitzung, die im Mai 1963 — also genau vor zwei Jahren — im Bundesinnenministerium stattfand, mit großen Aufnahmen von Fernsehen und Rundfunk vorbereitet, teilte uns Höcherl mit, daß er einen völlig neuen Weg in der demokratischen Gesetzgebung einschlagen wolle; nämlich er wolle sich, bevor er sein Gesetz nun endgültig ausarbeite, mit uns verständigen. Dann entwickelte er uns in einigen Sätzen die Grundzüge dessen, was er beabsichtigte. Er stieß auf einmütige Ablehnung seiner Vorschläge: Sprecher des Presserates, der einzelnen Verbände, die Einzelpersonen, die auch dort anwesend waren, lehnten, soweit sie sich zum Worte meldeten, diese Vorschläge ab. Insbesondere lehnten wir alles ab, was überhaupt irgendwie eine Einschränkung der Pressefreiheit in einem sogenannten inneren Notstand oder in einem Katastrophenzustand oder — wie man heute sagt — im Zustand der beschleunigten Herbeiführung der Verteidigungsbereitschaft bedeutet hätte. Obwohl wir alles ablehnten, was Höcherl wenige Minuten vorher uns vorgeschlagen hatte, sagte er sofort: „Ja, wenn Sie weniger wollen, als ich wollte, dann können wir das natürlich auch machen; ich bin also ganz bereit, auf Ihren Boden zu treten." Er machte nun den Vorschlag, eine sog. Vierer-Kommission einzusetzen, eine aus vier Personen bestehende Kommission, zwei Vertreter der Presse, zwei Vertreter des Ministeriums, um das weitere zu beraten. Wir erklärten, daß wir in dieser ad hoc zusammenberufenen Sitzung keine Vertreter benennen wollten, sondern der Meinung wären, daß der Deutsche Presserat zwei Vertreter zu benennen hätte; das wurde dann akzeptiert. Man ging auseinander, nachdem noch vereinbart wurde, ein nichtssagendes Kommuniqué an dpa zu geben, daß eine solche Sitzung stattgefunden hatte. Am selben Abend redete Höcherl auf einer Tagung der Zeitungsverleger in München und teilte dort mit, daß er sich mit der deutschen Presse über die Regelung der Pressefragen im Notstand geeinigt habe! Das, meine Damen und Herren, könnte ich Ihnen nun noch ungefähr zehnmal berichten: daß Höcherl immer wieder im Laufe der Verhandlungen in — ich kann es nicht anders sagen — wahrheitswidriger und illoyaler Weise solche Siegesmeldungen veröffentlicht hat. Das ging bis in die letzte Woche hinein, und wenn wir nicht aufgepaßt hätten, immer sofort dem ein Dementi von seiten des Presserates und zum Teil auch noch der einzelnen Organisationen entgegenzustellen, dann wäre die Öffentlichkeit auch in diesen so wichtigen Details vollkommen falsch informiert worden.

Nun, der Presserat bestimmte also zwei Vertreter, einen Verleger, Herrn Dr. Lüpsen, und einen Journalisten, das war ich. Ich will nur auf zwei oder drei für diese Art von Verhandlungen mit der Ministerialbürokratie charakteristische Punkte hinweisen.

Zunächst einmal wurde uns ein Entwurf vorgelegt, den wir ganz und gar nicht akzeptieren konnten. In einem solchen Gesetz wären die Pressekommissionen, die aus Vertretern der Presseverbände bzw. des Presserates bestehen sollten, nichts anderes als ein Deckmantel gewesen, ein Mäntelchen, das sich die Herren Pressebeauftragten oder Pressekommissare umgehängt hätten, um dann sagen zu können: Wir haben ja in den Pressekommissionen auch Vertreter der Presse, und die haben dem und dem auch zugestimmt. Wir haben diese ganze Konstruktion abgelehnt, wir haben sie zum Teil auch abgebaut im Laufe der Verhandlungen. Ich will gar nicht bestreiten, daß natürlich im Laufe von zunächst einmal 1½jährigen Verhandlungen eine Reihe von besonders schlimmen Punkten aus diesem Entwurf des Innenministeriums herausgebrochen wurde. Aber das ging gewöhnlich nur von einer Sitzung bis zur nächsten. Wenn wir in die nächste Sitzung vier oder acht Wochen später kamen, so sagten uns die sehr freundlichen Herren mit etwas verlegenen Mienen: „Es geht also doch nicht so, wie wir es mit Ihnen gedacht hatten, denn wir haben inzwischen Ressortbesprechungen gehabt — da ist das Verteidigungsministerium, da ist das Justizministerium und auch in unserem eigenen Haus, und das geht also doch nicht so, wir müssen es doch wieder anders machen. Und dann hat ja auch der Minister gesagt, wir müssen doch an die alliierten Vorbehalte denken." Das Letztere kam immer als besonders effektvolle Sache, die allerdings auf uns nicht den geringsten Eindruck machte. Wir haben dann ganz eindeutig geantwortet: „Erstens betrifft das ja hier gar nicht diese Angelegenheit. Zweitens, besteht denn irgendeine Gewißheit oder auch nur Wahrscheinlichkeit, daß diese sog. alliierten Vorbehalte dahinschwinden, daß sie weggeräumt werden, wenn die Notstandsgesetzgebung zustande kommt?" Ja, da kam dann ein verlegenes Achselzucken: „Das wissen wir eben noch nicht, das muß sich dann erst hinterher klären." Nebenbei gesagt, war ja das einer der Punkte, über den wir wiederholt auch als Presserat mit der SPD-Fraktion und mit den beiden anderen Fraktionen gesprochen haben. Einer der Punkte, an denen der Widerstand der SPD relativ hart war, war die Ablösung des alliierten Vorbehalts... Als der Minister sah, daß er auf diesem Wege wahrscheinlich nicht so schnell oder überhaupt nicht zum Ziele kommen würde, versuchte er noch einen anderen Clou, den ich wenigstens erwähnen will. Er rief per Fernschreiben rund hundert deutsche Chefredakteure in sein Ministerium, trug ihnen seine Pläne vor und wollte von ihnen, die er in den Details für weniger gut unterrichtet hielt, plein-pouvoir haben. Es war ein vollkommenes Desaster: auch aus diesem Kreise bekam er nur Absagen, und das war so eindeutig und so überwältigend, daß er — obwohl er doch sonst sehr hartnäckig ist — auf dieses Projekt nicht wieder zurückgekommen ist.

Meine Damen und Herren, ich sagte schon, und damit komme ich jetzt zum letzten Abschnitt, daß wir in diesem

Jahr auch wiederholt Gespräche mit den Fraktionen gehabt haben. Wir hatten dazu eine Kommission, die sich mit diesen Fragen intensiv beschäftigte, und wir haben uns natürlich bemüht, mit den einsichtigen Persönlichkeiten in den Fraktionen so gut wie möglich zusammenzuarbeiten. Ich glaube auch, daß das Ergebnis von Saarbrücken, so wenig es uns etwa beruhigen darf, doch zeigt — schon dadurch, daß hier die Frage der Pressefreiheit unter den drei Gründen der Ablehnung eines Notstandsgesetzes genannt wird —, daß unsere Bemühungen nicht vergeblich waren... Der letzte Entwurf, den Höcherl im Januar zunächst im Ministerium erarbeiten ließ, den haben wir dann wieder im Presserat durchberaten und sind zu dem Ergebnis gekommen, daß es nun gar keinen Sinn mehr habe, daran irgendwie im einzelnen noch herumzubasteln, sondern daß wir eigene Vorschläge, nicht als Gesetzentwurf, aber als Richtlinien, ausarbeiten wollten... Wir haben also eigene Richtlinien ausgearbeitet, deren Tenor in einem Satz zusammengefaßt der ist, daß wir nichts anderes akzeptieren würden als für den Fall der äußeren Gefahr oder, richtig ausgedrückt, des Krieges, beratende Pressekommissionen, die dazu dienen sollen, unseren Kollegen in der Presse Ratschläge zu geben, was unbedenklich veröffentlicht werden kann und was — rein militärische Dinge — lieber nicht veröffentlicht werden sollte. Vielleicht sind einige unter Ihnen — und ich glaube, ich stehe denen nicht fern —, die selbst das schon für bedenklich halten. Es ist das aber etwa das Verfahren, das in England angewandt wurde im Ersten und Zweiten Weltkrieg. Ich weiß, daß solche Vergleiche nicht überzeugend sind, denn was in England gut geht, geht in Deutschland noch lange nicht gut, sondern ziemlich sicher schlecht. Weil wir diese demokratischen Traditionen, diese Toleranz, diese Weitherzigkeit, diese Großzügigkeit auf Grund unserer Geschichte nicht haben, sondern weil insbesondere in den Ministerien (was wir in diesen Verhandlungen ganz eindeutig gelernt haben) sehr freundliche und im einzelnen wohlwollende und anständige Menschen sitzen, die aber durchaus im Geist von Vater Staat, im Geist einer autoritären Vorsorge für jeden möglichen Fall erzogen sind, und es sich gar nicht anders vorstellen können.

Der Minister Höcherl erklärte, er werde unseren Vorschlägen sehr weit entgegenkommen, und er hat dann Anfang Mai, also Anfang dieses Monats, einen neuen Entwurf vorgelegt, zu dessen Beratung wir uns dann am 13. Mai in einer Sitzung versammelt haben. Es war ein charakteristisches Detail, daß in diese unsere Beratung hinein ein Telefonanruf des Bundesinnenministeriums kam, daß man doch noch einmal den ausgearbeiteten Entwurf geändert, d. h. ganz wesentlich verschärft und verschlechtert hatte. Wir haben zu jeder Zeit daran festgehalten, daß Pressekommissionen für einen Katastrophenzustand oder Krisenzustand oder Gefahrenzustand oder Zustand der beschleunigten Herstellung der Verteidigungsbereitschaft nicht in Frage kommen könnten, während das Ministerium bis zuletzt darauf beharrt hat, und dann auch das Kabinett in seinem Entwurf vom 26. Mai, also vor vier Tagen, festgelegt hat, daß diese Kommissionen mit allen möglichen schlimmen Kautelen schon in einem Zustand in Aktion treten sollen, den die Bundesregierung als Zustand der Gefahr proklamiert. In den Diskussionen, die wir im Ministerium gehabt haben, haben wir mehr als einmal gefragt: „Ja, meinen Sie z. B. so etwas wie Kuba?" „Selbstverständlich", haben sie gesagt, „das meinen wir." D. h. also, daß diese ganz einschneidenden Einschränkungen, die wir sowieso ablehnen, auch schon in einem solchen Fall, wo es ganz und gar auf wahre und aufrichtige und umfassende Information und Kommentierung ankommen würde, in Kraft treten sollten.

Es wurde also am 26. Mai — wie gesagt vor vier Tagen — der Kabinettsentwurf vorgelegt, und dann behauptete der Sprecher der Bundesregierung im Auftrage des Bundesinnenministeriums, daß mit diesem Entwurf die Wünsche des Deutschen Presserates nahezu vollständig erfüllt worden seien. Wir haben demgegenüber sofort festgestellt, daß unsere Änderungsvorschläge so gut wie unberücksichtigt geblieben sind. Das ist noch eine sehr höfliche Formulierung, denn gerade in einem einzigen Punkte, bei dem es sich eigentlich nur um etwas Redaktionelles handelt, ist ein Wunsch von uns berücksichtigt worden; alle anderen Wünsche blieben unberücksichtigt. Dieses Spiel hat sich in den letzten vier Tagen noch zweimal wiederholt; dreimal mußte der Presserat erklären, daß die Mitteilungen des Ministers und der Regierung den Tatsachen nicht entsprechen. Meine Damen und Herren, ich glaube, auch das ist doch etwas Charakteristisches für die Verhandlungspartner, die man hat, für ihre „Loyalität" und für die Vorstellungen, die sie von einer Information der Öffentlichkeit hegen.

Ich will nur noch das eine hinzufügen: Wir sind froh, daß aller Voraussicht nach dieser Bundestag, der noch vier Wochen zusammenbleibt, diese Dinge nicht mehr beschließen wird. Und Sie können sich vorstellen, daß es für uns eine gewisse Genugtuung bedeutet, daß so viele von Ihnen, daß eine so breite Schicht von Intellektuellen und Gewerkschaftern sich aktiviert, um in diesen Fragen den Kampf mit uns gemeinsam weiterzuführen. Denn er ist nicht ausgestanden, darüber wollen wir uns ganz klar sein. Wir haben jetzt hier keine Wahlprognosen zu stellen, aber da alle drei Parteien, die im Bundestag vertreten sind, erklärt haben, daß sie grundsätzlich für eine Notstandsgesetzgebung seien, können wir mit Sicherheit erwarten, daß wir noch vor Ende des Jahres uns wieder mit den Notstandsregelungen zu beschäftigen haben werden. Wir alle, die wir in der Presse versuchen, der Demokratie zu dienen, hoffen, daß wir auch dann Seite an Seite mit Ihnen in diese nächste Auseinandersetzung hineingehen können.

Rundfunk und Fernsehen im Notstandsfall

Bernt Engelmann

„Der König hat eine Bataille verloren. Jetzt ist Ruhe die erste Bürgerpflicht. Der König und seine Brüder leben! Berlin, den 17. Oktober 1806. Graf von der Schulenburg."

Diese äußerst knappe Mitteilung (auf blaßrosa Papier gedruckt und zu öffentlichem Aushang gebracht) war alles, was den Bürgern Preußens an amtlicher Information in einem Falle des äußeren Notstandes zuteil wurde. Es handelte sich um die katastrophale Niederlage und nahezu vollständige Vernichtung der preußischen Armee bei Jena und Auerstedt.

In jener Epoche ziemte es dem Untertanen (wie es in einem Briefe des preußischen Innenministers Rochus von Rochow heißt) — „seinem Könige und Landesherren schuldigen Gehorsam zu leisten". Es ziemte dem Untertanen ferner, sich (bei Befolgung der an ihn ergehenden Befehle wie auch aller sonstigen Mitteilungen) „mit der Verantwortlichkeit zu beruhigen, welche die von Gott eingesetzte Obrigkeit dafür übernimmt".

Dagegen war es für den Bürger sehr ungehörig, ja sogar strafbar, an die Handlungen der hohen Staatsbehörden „den Maßstab seiner beschränkten Einsicht anzulegen und sich in dünkelhaftem Übermute ein öffentliches Urteil über die Rechtmäßigkeit derselben anzumaßen".

Diese preußische These vom beschränkten Untertanenverstand hat anderthalb Jahrhunderte, zwei verlorene Weltkriege und den Untergang Preußens ebenso überlebt, wie auch die Beruhigung des Bürgers mit der Verantwortlichkeit seiner Behörden, zwar nicht hier auf Erden, aber doch dem Himmel gegenüber, noch immer sehr modern ist. Auch heute neigen Angehörige der Ministerialbürokratie und der Generalität der Auffassung zu, daß sie zwar nicht dem Parlament, wohl aber dem Himmel eines Tages Rede und Antwort stehen müssen, und sie halten sich infolgedessen für enorm verantwortungsbewußt. Dagegen wäre weiter nichts zu sagen, doch mit dieser hohen Meinung, die leitende Staatsbeamte und Militärs von sich selbst haben, ist eine gewisse Geringschätzung eines anderen Berufsstandes verbunden, von dessen Angehörigen schon der Altreichskanzler Otto von Bismarck einmal meinte, es handele sich dabei zum großen Teil um „Juden und Unzufriedene, ihren Lebensberuf verfehlt habende Leute".

Mit diesen Worten charakterisierte Bismarck vor rund hundert Jahren all jene Journalisten, die seine Regierungspolitik nicht jederzeit uneingeschränkt billigten, und auch dieses obrigkeitliche Ressentiment hat sich bis heute erhalten.

Es scheint nun einer kurzen Überlegung wert, ob leitende Staatsbeamte und Militärs in Deutschland wirklich immer ein so hohes Verantwortungsbewußtsein, vor allem in Krisenzeiten, an den Tag gelegt haben, daß man ihnen blind vertrauen kann, ferner, ob ihr tiefes Mißtrauen gegenüber Journalisten berechtigt ist.

Aus der Fülle der Beispiele, die gegen beide Annahmen sprechen, sei ein einziges herausgegriffen, das in dreifacher Hinsicht interessant ist:

Einmal stammt dieses Beispiel vom 30. Juli 1914, einem Datum hart an der Grenze zwischen der sogenannten „gu-

ten alten Zeit“ behäbiger Selbstzufriedenheit und einem Zustand, den wir als „äußeren Notstand“ höflich zu umschreiben uns angewöhnt haben.

Zum anderen gestattet das Beispiel eine klare Beurteilung des unterschiedlichen Sachverstandes und Verantwortungsbewußtseins der obersten Behörden, Politiker und Militärs auf der einen, der „Juden und Unzufriedenen, ihren Lebensberuf verfehlt habenden Leute“ von der Presse auf der anderen Seite.

Und schließlich benötigt man zur Prüfung dieses Beispiels keine verteidigungsministeriellen Gutachten, sondern nur elementare Geschichtskenntnisse und etwas gesunden Menschenverstand.

Es handelt sich um einen Artikel aus der Feder des Sanitätsrats Dr. Arthur Bernstein, eines Berliner jüdischen Arztes, der seinen Lebensberuf insofern verfehlt hatte, als er neben seiner Praxis die außenpolitischen Leitartikel für das damals auflagenstärkste Blatt, die „Berliner Morgenpost“, verfaßte.

Der Artikel, der „Die letzte Warnung“ überschrieben ist, wurde von der Redaktion am 30. Juli 1914 abends in Satz gegeben, mußte dann aber wegen der Verkündung des Belagerungszustandes — wie man damals den Notstand nannte — und der damit einsetzenden Militärzensur der Presse aus dem Blatt wieder herausgenommen werden. Dieser Artikel, bei dem man sich immer wieder vor Augen halten muß, daß er einen Tag *vor* Ausbruch des Ersten Weltkrieges geschrieben worden ist, lautet wie folgt:

> „In wenigen Tagen wird die Spannung sich zur Katastrophe gesteigert haben . . . Aber die ‚ideologisch‘ verblödete alldeutsche Presse schwelgt.
> Wenn die Kriegshetzer so viel Verstand hätten, wie sie bösen Willen haben, dann würden sie wahrscheinlich weniger Getöse machen. Ihre Rechnung ist falsch, und das wollen wir in aller **Kürze doch wenigstens festgestellt haben, ehe denn die Schlacht beginnt, soll heißen, ehe der ‚Belagerungszustand‘ jede ausgesprochene Wahrheit mit Festung bedroht. In wenigen Tagen wird niemand mehr die Wahrheit sagen, noch weniger schreiben dürfen.“**

Soweit Dr. Bernsteins „Letzte Warnung“, die der Militärzensur zum Opfer fiel. Sie durfte nicht mehr erscheinen, weil eine Unterrichtung der Öffentlichkeit über das, was ihr bevorstand, im sogenannten „höheren vaterländischen Interesse“ dieses vom Zaun gebrochenen Krieges nicht erwünscht war.

Natürlich hätten damals, so gut wie Sanitätsrat Bernstein, auch Kanzler, Minister und Militärs voraussehen können, in welche Katastrophe sie Deutschland zu führen im Begriffe standen. Aber sie wollten von der Wahrheit nichts wissen, weil sie sich, wie das nicht selten der Fall ist, mit ihren eigenen größenwahnsinnigen Phantastereien in keiner Weise deckte.

So war es 1914.

Wieweit es mit der Unterrichtung der Öffentlichkeit im Dritten Reich, insbesondere während des „äußeren Notstandes“ der Jahre 1939—1945, war, bedarf keiner besonderen Erwähnung. Die „Sprachregelungen“ des Reichsministeriums für Volksaufklärung und Propaganda sind noch in düsterster Erinnerung.

Trotzdem könnte man meinen, daß die Sorgen, die sich preussische Polizeiminister, kaiserliche Militärs und die Spitzenbehörden des Hitlerreiches um eine zu weitgehende Unterrichtung der Öffentlichkeit machten, anderer Art gewesen seien als die unserer heutigen demokratischen Staatsführung. Es ist allerdings schwer einzusehen, was zu einer solchen optimistischen Annahme berechtigen könnte. Die Erfahrungen, die man in Deutschland in den letzten hundertfünfzig Jahren mit dem Verantwortungsbewußtsein der Ministerialbürokratie und der Militärs gemacht hat, mögen recht vielfältig gewesen sein — sehr vertrauenerweckend waren sie samt und sonders gewiß nicht! Und auch die jüngste Vergangenheit hat so gut wie gar nichts dazu beigetragen, die einmal geweckten Zweifel zu zerstreuen und uns zu ermutigen, unseren Behörden wieder so blind zu vertrauen, wie unsere Großväter es zu tun gezwungen waren.

Als uns beispielsweise vor knapp zweieinhalb Jahren eine der ernstesten internationalen Krisen seit Ende des Zweiten Weltkrieges hart an den Rand einer atomaren Auseinandersetzung brachte; als sowjetische Frachter mit Raketen an Bord Kurs auf Kuba nahmen und die Amerikaner eilig eine Blockade über die Zuckerinsel verhängten; als ín Bonn der Verteidigungsrat einberufen wurde und sogleich beschloß, die Notstandsgesetze zumindest im Kabinett sofort zu verabschieden; als die Bundesbürger Gold und Lebensmittel zu hamstern begannen und für die mit dem zivilen Bevölkerungsschutz befaßten höheren Beamten Dauerbereitschaft angeordnet wurde — zu diesem kritischen Zeitpunkt also, als ein Zustand eingetreten war, dem eine gewisse Ähnlichkeit mit einem Fall drohenden äußeren Notstandes gewiß nicht ganz abzusprechen ist, da demonstrierte uns das damalige Kabinett des Doktor Adenauer sehr nachdrücklich, welches Maß an Verantwortungsbewußtsein unsere Minister und Militärs (im Gegensatz zu den Journalisten) in Stunden der Gefahr an den Tag legen:

In jenen Nachtstunden des 24. zum 25. Oktober 1962, da sich die sowjetischen Raketenfrachter der amerikanischen Blokkadeflotte bedrohlich näherten und ein Weltkonflikt unvermeidlich schien, versetzte sich beispielsweise der damalige Bundesverteidigungsminister und Oberbefehlshaber unserer Streitkräfte in einen Zustand der Volltrunkenheit, der jedem Soldaten auf Wache schwere Strafe, jedem sich auch nur in die Nähe seines Autos begebenden Kraftfahrer den Entzug des Führerscheins eingetragen hätte.

Der für unsere miltärische Sicherheit verantwortliche Minister äußerte dann öffentlich sein Bedauern, den Abgeordneten Kahn-Ackermann, der ihm gerade ein Dorn im Auge war, nicht für mindestens ein halbes Jahr einsperren lassen zu können, und er machte ferner publik, daß „so etwas“ wie der Abgeordnete Jahn „eigentlich aufgehängt“ gehöre.

48 Stunden später erwies sich auch, daß die Verantwortungsfreude des Kabinetts im Notstandsfall nicht auf den Herrn Verteidigungsminister allein und auf dessen bloße Rhetorik beschränkt gewesen war, sondern daß man sich im Kabinett (wenn auch ohne Wissen des zuständigen Justizministers) auch zu Taten entschlossen hatte: Die „Spiegel“-Aktion war angelaufen.

Bundesanwaltschaft und Sicherungsgruppe deckten einen sogenannten „Abgrund von Landesverrat“ auf und setzten ein Dutzend Redakteure und Informanten des mißliebigen Nachrichtenmagazins hinter Schloß und Riegel.

Wir wissen heute, was wir von dieser Aktion zu halten haben. *Daß* wir es wissen, ja, daß die „Spiegel“-Aktion sich nicht zu einer Art Staatsstreich ausweiten konnte, bei der die beabsichtigte Verhaftung des Generals Gehlen nur den Auftakt zu einer großen „Säuberungswelle“ gebildet hätte, das verdanken wir der Wachsamkeit einer durch Presse, Rundfunk und Fernsehen detailliert unterrichteten und aufgerüttelten Öffentlichkeit.

Das Argument

herausgegeben von Wolfgang Fritz Haug und Christof Müller-Wirth

EMANZIPATION DER FRAU (I und II) — 3. Auflage — ZUR PROBLEMATIK VON SEXUALITÄT UND HERRSCHAFT

22 Thomas Metscher: Zum Strukturwandel von Autorität und Familie; Renate Dörner: Zum Frauenbild der Illustrierten; u. a.

23 Herbert Marcuse und Peter Furth: Emanzipation der Frau in der repressiven Gesellschaft; Klaus Heinrich: Geschlechterspannung und Emanzipation; u. a.

FASCHISMUS-THEORIEN (I)

30 Walter Benjamin: Theorien des deutschen Faschismus; u. a.

SCHULE UND ERZIEHUNG (II)

31 Friedrich Tomberg: Autoritäre Erziehung unter dem Mantel der Freiheit; u. a.

FASCHISMUS-THEORIEN (II)

32 Dieter Grosser: Die nationalsozialistische Wirtschaft; Reimut Reiche und Bernhard Blanke: Kapitalismus, Faschismus und Demokratie; Reinhart Westphal: Psychologische Theorien über den Faschismus.

FASCHISMUS-THEORIEN (III)

33 W. F. Haug u. a.: Ideologische Komponenten in den Theorien über den Faschismus (Exkurse über „Führerpersönlichkeiten“, „Dämonie“, „Wendepunkte“, „Krisen“, „Rot gleich Braun“ u. a.); B. Blanke, R. Reiche und J. Werth: Die Faschismus-Theorie der DDR.

PROBLEME DER ENTWICKLUNGSLÄNDER (I)

34 K. Steinhaus und F. Deppe: Zur Vorgeschichte des „underdevelopment“ und der „nationalen Befreiung“; K. H. Tjaden: Daten zur Morphologie der Entwicklungsregionen; G. Büchner, F. Deppe und K. H. Tjaden: Zur Theorie der sozioökonomischen Emanzipation von Entwicklungsgesellschaften.

FASCHISMUS-THEORIEN (IV) — November 1965

SEXUALITÄT UND HERRSCHAFT (III) — Januar 1966

Gesamtverzeichnis der Hefte 1—25 (1959—63) (1,60 DM)
Einzelheft 2,— DM
Redaktion: 1 Berlin 30/2, Postfach 67
Verlag: 75 Karlsruhe-West, Postfach 4048

Hätten in jenen Oktobertagen 1962 in den Funk- und Fernsehanstalten der Bundesrepublik, etwa am Hamburger Rothenbaum und in den Fernsehredaktionen von Lokstedt, schon Notstandskommissare gesessen — zum Beispiel wegen der gleichzeitigen Kuba-Krise —, so wäre den dann ohnehin schon verängstigten Menschen im ganzen Lande von den Nachrichtensprechern der „Tagesschau" und des Hörfunks folgendes mitgeteilt worden:

„In der Nacht vom 26. zum 27. Oktober führten Vertreter der Bundesanwaltschaft und der Sicherungsgruppe Bonn eine Aktion gegen das Nachrichtenmagazin ‚Der Spiegel' durch. Wie das Bundesverteidigungsministerium dazu mitteilte, handelt es sich um eine in Verbindung mit der Kuba-Krise stehende Großaktion wegen umfangreichen Landesverrats und Bestechung hoher Offiziere. Eine Reihe von ‚Spiegel'-Redakteuren sowie auch eine Anzahl hoher Bundeswehroffiziere wurde verhaftet. Der ‚Spiegel'-Herausgeber Augstein, der die Hauptverantwortung für den Landesverrat trägt, hat sich nach den Feststellungen des Bundesverteidigungsministeriums nach Kuba abgesetzt. Der stellvertretende Chefredakteur Ahlers ist auf der Flucht nach Nordafrika. Im Einverständnis mit dem Bundeskanzler und dem Auswärtigen Amt bemüht sich das Bundesverteidigungsministerium zur Zeit um die Festnahme und Auslieferung des Landesverräters Ahlers durch eine befreundete Macht.

Soeben erfahren wir noch, daß Bundesinnenminister Höcherl in einer ersten Stellungnahme erklärt hat, es handele sich bei dem aufgedeckten Komplott um den ernstesten Fall von Landesverrat in der Nachkriegsgeschichte der Bundesrepublik; die Bundesregierung ist jedoch durch die Wachsamkeit ihrer Sicherungsorgane und die erfolgreiche, schlagartige Aktion völlig Herr der Lage. Es besteht kein Grund zur Beunruhigung . . ."

Diese uns heute bizarr anmutenden Äußerungen sind nicht aus der Luft gegriffen. Sie entsprechen fast wörtlich den tatsächlichen Behauptungen der damaligen, zum Teil ja noch heute amtierenden Regierungsmitglieder.

Niemand hätte sie widerlegen können. Keine Gegendarstellung hätte die Nachrichtenzensur passiert; keine „Panorama"-Reportage von der nächtlichen Aktion hätte 18 Millionen Zuschauer aus erster Hand informieren dürfen.

Es ließen sich gewiß noch andere Beispiele anführen — weit weniger dramatische, aber auch noch weit folgenschwerere. Lassen wir indessen die Spekulationen beiseite und beschränken wir uns auf eine einzige nüchterne Frage:

Gibt es irgendeinen Grund, die ohnehin schon sehr eng gewordene, zu tausend Rücksichten gezwungene Informationsfreiheit in Funk und Fernsehen im Notstandsfall noch weiter einzuschränken, womöglich durch die Einsetzung von Kommissaren mit unbegrenzten Zensurvollmachten?

Ich höre bereits den Einwand der Militärs und der noch um eine Spur eifrigeren Ministerialbürokratie, daß man doch, zumindest im Falle eines äußeren Konflikts, die Notwendigkeit einer Nachrichtenzensur einsehen müsse. Unterstellen wir einmal, dieser Einwand sei berechtigt, was er nach meiner Überzeugung keineswegs ist. Unterstellen wir weiter, daß im Falle eines äußeren Notstandes, den man auch ruhig mal als Atomkrieg bezeichnen kann, die Fernseh- und Hörfunkprogramme überhaupt noch ausgestrahlt werden und vor allem — noch Publikumsinteresse finden können.

Unterstellen wir schließlich sogar der Regierung den guten Willen, nur soviel Zensur auszuüben, wie aus Gründen der militärischen Geheimhaltung unbedingt notwendig ist. Dann erhebt sich immer noch die Frage, warum die gewählten Intendanten, die aus Vertretern der Parteien, Verbände, Kirchen und Gewerkschaften zusammengesetzten Rundfunkräte, die Redakteure und sonstigen Mitarbeiter weniger Verantwortungsbewußtsein und Sachkenntnis besitzen sollen als ein von der Regierung ernannter Rundfunkkommissar? Alle Erfahrungen, die wir bisher in Deutschland gemacht haben, berechtigen zu der gegenteiligen Annahme, nämlich daß die Redaktionen und ihre gewählten Aufsichtsgremien ihre Verantwortung gegenüber der Öffentlichkeit weit ernster nehmen als die Minister und Militärs in vergangenen Kriegen und Krisen.

Meinungsfreiheit und Zensur militärischer Nachrichten

Alexander v. Cube

Die Frage, ob die Meinungsfreiheit noch zu gewährleisten ist, wenn Beschränkungen und Auflagen über die Erlangung und Verbreitung von militärischen Nachrichten eingeführt werden, muß mit großer Wahrscheinlichkeit verneint werden. Eine klare Antwort ist abhängig von der Definition der Meinungsfreiheit, von der Art der Beschränkungen und Auflagen sowie von der Definition „militärische Nachricht".

Was meint in diesem Zusammenhang „Meinungsfreiheit"? Sie kennen vermutlich den berühmten Dialog zwischen einem Amerikaner und einem Russen über die Meinungsfreiheit in je ihrem Lande, und der Amerikaner führt zum Beweis an, daß er sich vor das Weiße Haus stellen dürfe und rufen: „Präsident Johnson ist ein Idiot", und da sagt der Russe: „Das imponiert mir gar nicht, ich darf mich auch auf den Roten Platz stellen und rufen: Präsident Johnson ist ein Idiot."

Die Meinungsfreiheit meint also einmal, die Freiheit die Meinung zu äußern, aber sie meint zum anderen auch die Freiheit, die Information zu bekommen, auf Grund derer sich dann eine Meinung bilden kann. Um auf unser Beispiel zurückzukommen: die Möglichkeiten des Amerikaners, sich über Johnson eine Meinung zu bilden, sind informativ reichhaltiger vermutlich als die des russischen Partners. Die Beschränkung der Erlangung von Nachrichten muß also für die Meinungsfreiheit als die primäre und größere Gefahr angesehen werden, und sie ist grundsätzlich abzulehnen.

Sie kennen die alte Regel „Wissen ist Macht", und ich glaube, daß jede Stelle, die bemüht ist, anderen Informationen über sich selbst oder die allgemeine Lage vorzuenthalten, sich von diesem Regelsatz leiten läßt. Wir haben es hier mit einem Rumpelstilzchenkomplex zu tun, der alle Regierungen, auch demokratische, schlechthin auszeichnet. Dabei hat die Erfahrung uns gelehrt, daß die Spionagefurcht die geringere Seite des Übels ist. Die Angst scheint mir mehr vor den eigenen Untertanen, den eigenen Leuten, zu bestehen.

Ich kann nicht einsehen, wieso eine Publikation über den Bunker für die Bundesregierung an der Ahr, die zum Verbot einer deutschen Illustrierten führte, einem Spion, der „aus der Kälte" des Eisernen Vorhangs kommt, noch etwas Neues mitteilen kann; nachdem es eine Illustrierte weiß. Ich kann mir auch nicht denken, daß die Sicherheit der britischen Regierung gefährdet wurde durch die Mitteilung jener anonym gebliebenen Gruppe der „Spies for Peace", die festgestellt haben, daß entgegen den Erklärungen des englischen Weißbuchs über das System der Abschreckung, das ohne Luftschutz auszukommen hat, für die Regierungsstellen selbst sehr sichere, schöne Luftschutzbunker angelegt worden sind.

Es ist weiterhin nicht nur die Demokratie, wie es Professor Maihofer dargestellt hat, ein Informationssystem, das nur funktioniert, wenn jeder über alles richtig informiert wird, weil Kontrolle nur ausgeübt werden kann, wo Kenntnis da ist. Es gilt das auch für den Verkehr feindlicher Systeme untereinander, zumindest wenn man von den modernen Theorien der „Arms Control", der Rüstungskontrolle, ausgeht, wie sie etwa zwischen den USA und der Sowjetunion in letzter Zeit ausgehandelt worden sind. Denn auch dieses System funktioniert nur dann, wenn jeder von jedem weiß, wie ernst es ihm mit der Abschreckung ist, und wie bereit zur Abschreckung er ist. Das hat zu dem spaßigen Vorschlag geführt: wenn es keine Spione gäbe, müßten sie eigens für dieses System erfunden werden; denn wie sonst sollte der anderen Regierung mitgeteilt werden, über welche wahre Waffenstärke man verfügt?

Es gibt dazu einen „Kommentar", den ich Ihnen nicht vorenthalten will, da er das System dialektisch auf den Kopf stellt. Er stammt von Art Buchwald, der einmal vorgeschlagen hat, die Amerikaner müßten alle ihre Unterlagen über ihre eigene Raketenrüstung den Russen zuspielen, das würde diese mindestens um fünf Jahre zurückwerfen.

Das theoretische Modell, das diesen Überlegungen zugrunde liegt, ist das kybernetische des Regelkreises. Und dieser Regelkreis funktioniert eben nicht mehr, wenn er unterbrochen wird. Und zwar geht die Unterbrechung zu Lasten beider Teile dieses Regelkreises. Es wurde eben in der

Pressekonferenz die Frage gestellt, warum kommen Sie jetzt mit diesem Kongreß heraus, wo doch die Diskussion um die Notstandsgesetze mindestens seit 1956 läuft. Die Antwort darauf war, daß ja sehr plötzlich die Verabschiedung der Notstandsgesetze akut wurde. Diese Plötzlichkeit deckt sich mit der Überraschung der Regierung und von Teilen der parlamentarischen Opposition über den Protest der Gewerkschaften. Es stellt sich also heraus, daß durch die Unterbrechung des informatorischen Regelkreises auch die Mächtigen selbst nicht mehr hinreichend über die wahre Lage informiert sind. Wäre der Informationsaustausch zwischen allen Gruppen regelmäßig geflossen, wären nicht in Geheimbesprechungen der Fraktionen, sondern in öffentlichen Diskussionen alle diese Fragen behandelt worden, hätte es wohl keine „Überraschung" in diesem Punkte gegeben.

In dem Augenblick, wo eine Regierung sich der Information der Öffentlichkeit verschließt, bilden sich andere Informationssysteme heraus, die der Regierung dienstbar sind. Es ist das System der Spitzel, der Agenten, der Denunzianten. Aber es zeigt sich, daß dieses System halt doch nicht so gut funktioniert. Die Erfahrungen sammeln die Mächtigen ja auch in der Konkurrenz mit anderen Systemen. Ich erinnere Sie nur an das Geheimdienstdebakel in der Kuba-Krise und gewisse Fehlinformationen der Amerikaner über Santo Domingo. Das System der Spitzel ist also auch für die Regierung selbst kein ausreichender Informationsersatz.

Zweitens bildet sich in diesem Vakuum, das durch die Informationstätigkeit der Presse, der Massenmedien Film, Funk und Fernsehen nicht mehr ausgefüllt wird, die Drachensaat der Gerüchte. Das hat ja ein an sich sehr gut organisiertes Propagandasystem, wie das des Dritten Reiches, bitter am eigenen Leib zu spüren bekommen; bis zu der paradoxen Situation, daß, um eben der Gerüchtebildung vorzubeugen, zum Teil selber Gerüchte ausgestreut wurden. Dadurch wurde weder die Glaubfähigkeit der Regierung verstärkt noch die der Gerüchte herabgesetzt.

Es war das ein Teufelskreis, aus dem selbst Goebbels schließlich nicht mehr herauskam: Um die Anfälligkeit für Feindinformationen durch Fremdsender herabzusetzen, beschlagnahmte er in den letzten Kriegsmonaten in Holland sämtliche Radiogeräte und beraubte sich so allerdings auch der Möglichkeit, seine eigene Propaganda loszuwerden.

Nun muß die Frage gestellt werden, ob nicht doch, unter bestimmten Bedingungen, Arrangements zwischen Presse und Staat in Fragen wirklicher Geheimhaltung möglich sind. Hierzu nur einige grundsätzliche Bemerkungen: Sie haben im kleineren Bereich das Beispiel. Auf kommunaler Ebene soll eine Umgehungsstraße gebaut werden. Schlaue Reporter kommen dahinter, fragen den Oberstadtdirektor: „Sagen Sie mal, stimmt das?" Und dann sagt er: „Ja, ich sage Ihnen, es stimmt, aber erzählen Sie es bitte nicht weiter, wir kaufen gerade die Grundstücke auf, und in dem Augenblick, wo das bekannt wird, können wir diese Preise nicht mehr bezahlen." In einem solchen Fall würde ein verantwortungsbewußter Lokalredakteur sehr wahrscheinlich keine Schlagzeile aus der von ihm entdeckten Information machen. (Es sei denn, er hätte dort ein Grundstück.)

Man muß grundsätzlich davon ausgehen, daß auch Publizisten Staatsbürger sind, nicht weniger als Generäle oder Staats„sekretäre". Jedenfalls sollte in einer Demokratie die Presse, die Publizistik, in jedem Fall imstande sein, aus eigener Verantwortung die ihr zugänglichen Informationen zu verwerten. Professor Maihofer hat gesagt, daß im Augenblick, wo die parlamentarische Kontrolle beschädigt ist, die publizistische einzusetzen hat und in Deutschland eingesetzt hat. Sie können also von einem Notstandsgesetz, das die parlamentarische Kontrolle ausschalten möchte, nicht erwarten, daß es die publizistische bestehen läßt. Es ist nur folgerichtig, daß ein Notstandsgesetz dieser Art auch die Meinungsfreiheit beeinträchtigt.

Zum Beweis, daß journalistische Verantwortung sich nicht nur auf der Lokalebene abspielt, sondern auch im größeren Rahmen, und daß diese publizistische Kontrolle eine fast unerläßliche Funktion ausübt in einer modernen Demokratie, möchte ich Sie nur erinnern an die Diskussion um die Atomminen, die von Herrn Weinstein — aus was für Gründen immer — ausgelöst wurde. Nur dadurch, daß die Pläne bekannt wurden, konnten sie diskutiert, konnte die Regierung gezwungen werden, sie abzustreiten. Erstaunlich ist ja daran, daß die gleichen Informationen in den USA ohne weiteres publiziert wurden, daß sie nur für den deutschen Leser als unerwünscht galten.

Bei jedem Arrangement zwischen Staat und Publizistik — sei es in Form von Pressekommissionen, sei es in Form von Pressebeauftragten — muß die letzte Verantwortung beim

Publizisten bleiben. Der Staat kann, wie das im letzten Krieg in England geschehen ist, die Presse zusammenrufen und kann ihr sagen: „Also sehen Sie, diese Informationen liegen vor, die können Sie unbedenklich veröffentlichen, bei jenen hätten wir Bedenken, aber wir stellen es Ihnen anheim." Wenn es zu solchen Regelungen mit dem Bundesinnenministerium gekommen wäre, glaube ich, hätte auch der Presserat dagegen nichts einzuwenden gehabt.

Der Komplex der militärischen Nachricht bildet da keine Ausnahme. Ich möchte sagen, daß hier gar keine exakten Grenzziehungen möglich sind. Was heißt militärische Nachricht? Im Gesetzestext, § 115 b, heißt es in Absatz 2, „durch Bundesgesetz können a) für die Dauer des Zustandes der äußeren Gefahr" (schon dieser Zustand kann nicht exakt beschrieben werden, da er nicht nur den offenen bewaffneten Konflikt, sondern auch schon den drohenden, nur drohenden Konflikt meint, über den dann die Regierung durch ihre schlechten Agenten unterrichtet ist) — „unbeschadet der Rechte nach Artikel 5, Absatz 1, Satz 1 und 3, die Freiheit der Berichterstattung über das nach Absatz 2 dieser Vorschrift zulässige Maß hinaus eingeschränkt werden, soweit es sich um die Verbreitung und Veröffentlichung von Nachrichten handelt, die" (jetzt kommt es) „äußere oder innere Sicherheit" (also zur äußeren Gefahr kommt der noch problematischere Begriff der inneren Sicherheit) „der Bundesrepublik Deutschland oder eines mit ihr verbündeten Staates betreffen oder" (und jetzt wird es noch schwammiger) „die geignet sind, zur Abwehr der Gefahr erforderliche Maßnahmen zu stören".

Ich würde sagen, daß man unter diesem Passus schlechthin jede Nachricht aus jeder Zeitung fassen und damit unterdrücken kann. Es sind keine Informationen mehr möglich über Waffenforschung. Es wäre nicht möglich gewesen, um auf ein amerikanisches Beispiel zurückzukommen, den Einsatz von bakteriologischen und chemischen Kampfmitteln in Vietnam zur Diskussion zu stellen. Es wäre nicht möglich, über Maßnahmen, sinnvolle oder nicht sinnvolle, zur Zivilverteidigung zu diskutieren. Es wäre wahrscheinlich schon jede Diskussion unterdrückt worden über den Vorschlag des damaligen Bundesinnenministers Schröder, man könne sich gegen Atomwaffen durch Überstülpen einer Aktentasche schützen. Das VDW-Gutachten über den Luftschutz wäre sicherlich nicht erschienen, und auch ein Artikel von Professor Tamms im „atomzeitalter" über den Unsinn des Bunkerbaus hätte wahrscheinlich zur Beschlagnahmung und damit zur wirtschaftlichen Vernichtung dieses Blattes geführt.

Die ganzen, hier in diesem Text vorgelegten Begriffe erhöhen nur die Rechtsunsicherheit, die ohnehin schon in der deutschen Strafgesetzgebung im Punkte „Geheimnis-" und „Landesverrat" herrscht. Wir haben den Fall ja am „Spiegel" ausprobieren können. Die größte Gefahr aber besteht in etwas, das Professor Maihofer auch schon angesprochen hat, nämlich in der Verbreitung eines gewissen Notstandsklimas. Wenn man den Notstand und das Eingreifen von Notstandskommissaren zu befürchten hat, schreibt man — um mit Wolfgang Weyrauch zu sprechen — leiser „mit dem Schritt des Wächters im Ohr". Als Vorbereitung zu der tödlichen Selbstzensur, die viel schlimmer ist als alles, was wir noch von richtigen Zensoren in Erinnerung haben, muß dieser Entwicklung vor allem Paroli geboten werden.

Noch eine Anmerkung zur Beseitigung der alliierten Vorbehaltsrechte. Sie betreffen das Phänomen der Meinungsfreiheit nur am Rande. Ich kann mir einfach nicht vorstellen, daß es ein alliiertes Vorbehaltsrecht über die Versammlung in geschlossenen Räumen gibt. Daß sie Flüchtlinge, die sich auf der Straße bewegen und ihren Panzern im Wege stehen, mehr oder minder freundlich zur Seite fegen werden, ist klar. Aber der deutsche Notstand, den uns — wie es scheint — keiner nachmacht, sieht ja auch das Versammlungsverbot für geschlossene Räume vor. Ich halte persönlich das Gerede um die alliierten Vorbehalte für eine blöde nationalistische Parole. Wenn man in die Geschichte sieht, waren die Alliierten, denen wir ja schließlich unsere Demokratie verdanken, bessere Demokraten als die Leute, die heute in Deutschland einen Notstand verabschieden wollen. (Von der augenblicklichen Notstandsverfassung Frankreichs einmal abgesehen. Aber so lax, wie der de Gaulle den Notstand handhabt, das würde in Deutschland sicherlich nicht passieren.)

Ich darf zusammenfassen: Eine Beschränkung der Informationsfreiheit und gar Auflagen-Nachrichten schaden nicht nur der Demokratie, sondern sie schaden auch den Mächtigen. Das hat schon Napoleon erfahren, dessen erste und einzige Staatszeitung, der „Moniteur", sich als propagandistisch völlig wirkungslos erwies. „Kommissare" gehören erstens

nicht in ein System der Demokratie, sondern ganz woanders hin. Sie sind zweitens schlechte Journalisten. Wir werden in diesem Zusammenhang gerne auf die Ausnahme von Joseph Goebbels hingewiesen. Aber ich glaube doch, daß das NS-Regime kein Kronzeuge für die neue deutsche Demokratie sein sollte. Und es bleibt gültig, was von Voltaire bis Rosa Luxemburg, Leute, die von Freiheit etwas verstanden haben, immer wiederholt haben, und — womit ich schließen möchte: daß die Freiheit, die man wirklich meint, immer die Freiheit des andern sein muß.

Diskussion des Arbeitskreises

Leitung: Michael Schumann

Michael Schumann: Sie sagten, daß der Presserat kein grundsätzliches Nein in Fragen der Pressekommission gegeben hat. Daß sich die Sprecher des Deutschen Presserates bereit erklärt haben, über die Errichtung beratender Pressekommissionen — und Sie sagten dann, im Zustand der äußeren Gefahr — zu verhandeln. Mir scheint es aber, daß sich die Konzeption des Presserates ziemlich unterscheidet von der Konzeption der Pressekommission des Bundesinnenministeriums. Denn Sie werden ja dieser Pressekommission — wenn ich recht gehört habe — keine Kontrollfunktion zubilligen. Könnten Sie das vielleicht noch etwas näher darstellen?

Dr. Fabian: Es handelt sich nicht um kontrollierende Pressekommissionen. Wir stellen sie uns als beratend vor. Ich habe da auch allerhand Bedenken dabei. Aber ich bin der Meinung, daß es wichtig war, daß wir in der Verhandlung geblieben sind, zumal es sonst möglich gewesen wäre, daß das Innenministerium irgendwelche anderen Verhandlungspartner irgendwo in der Presse schließlich doch gefunden hätte. Wir denken also unter der Voraussetzung angenommener Notstandsgesetze daran, daß für den Fall der äußeren Gefahr Pressekommissionen eingesetzt werden — etwa eine sogenannte Bundes-Pressekommission aus sechs Vertretern, die vom Deutschen Presserat benannt werden, in die die Regierung einen Vertreter als Verbindungsmann entsendet.

Diese Pressekommissionen hätten die Aufgabe, die in England durch die sogenannten Einzelmitteilungen, die an die Presse gegeben werden, erfüllt wird, d. h., diese Pressekommissionen können etwa Redakteuren, die bei ihr anfragen, sagen, das ist nach unserer Meinung unbedenklich, das können Sie veröffentlichen, oder sie können eventuell auch abraten, denn man hat seitens der Regierung gesagt, daß das besser nicht veröffentlicht werden sollte, z. B. Informationen über militärische Bewegungen. Auch in diesem Fall, wo die Pressekommission abrät, bleibt nach dem englischen Vorbild die Entscheidung bei dem einzelnen Redakteur bzw. bei der Redaktion, und natürlich bleibt auch das Berufsrisiko, das wir sowieso keinem Journalisten oder Redakteur abnehmen können. Das gehört zu diesem Beruf — nebenbei gesagt, verlangen wir ja außerdem eine Änderung der Landesverratsparagraphen. Die Regierung wollte also etwas sehr anderes, ich kann gar nicht sagen sehr viel mehr, sondern anderes. Sie wollte einmal, daß in allen eiligen Fällen der Herr von der Regierung allein entscheidet und nachher seine Kommission unterrichtet über das, was er gemacht hat. Sie wollte außerdem, daß dieser Mann sehr weitgehende Strafbefugnisse hat, die bis zu einer Einrichtung einer Vorzensur, und die Verhängung dieser Vorzensur für einzelne Zeitungen gehen, die dann alle Nachrichten vorlegen müßten. Das halten wir für verfassungswidrig, außerdem sah der Regierungsentwurf Verbote der betreffenden Zeitung bis zu sechs Monaten vor, und dieses Verbot kann auch wiederholt werden — also praktisch unbegrenzt halten, solange der Notstand gilt —, alles das haben wir abgelehnt. Und ein Teil von diesen Dingen, ein großer Teil, ist aus dem Entwurf des Ministeriums Höcherl und der Regierung Erhard—Höcherl verschwunden. Aber durch die Hintertür ist dann immer etwas anderes hineingeschmuggelt worden, z. B. wurde in vorletzter Stunde eine Bestimmung vorgelegt, die beinhaltet, daß der Regierungsvertreter in diesen Pressekommissionen eine doppelte Funktion hat, nämlich einmal der Verbindungsmann zwischen der Regierung und der Presse zu sein, was akzeptabel wäre, denn wir waren der Meinung und haben es in den Entwurf hineingeschrieben, daß auch wir die Regierung beraten wollen, um ihr z. B. immer wieder zu sagen, daß es viel besser sei, wenn offen geschrieben wird und keine solche Geheimniskrämerei geschieht. Nein, dieser Mann soll außerdem eine neue Funktion haben. Er sollte eine Verwaltungsinstanz werden und in dieser Eigenschaft das Recht haben, widerspenstige Zeitungen, das heißt also in diesem Falle den Verleger, mit Geldstrafen bis zu DM 30 000,— zu belegen, und diese Strafe könnte auch wiederholt werden. Das ist natürlich eine ganz elegante Methode, um — zwar nicht die BILD-Zeitung und den Springer-Konzern, aber vielleicht doch manche andere, kleinere, aber darum doch auch wichtige Zeitung oder Zeitschrift kaputt zu machen. Es sollte dann noch etwas hineingeschmuggelt werden, das wir überhaupt kaum verstanden haben. Jeder, der eine Pressekorrespondenz herausgibt, sollte eine besondere Genehmigung dafür brauchen, also sozusagen eine Lizenz des Pressevertreters der Regierung in den Pressekommissionen. Das haben wir auch abgelehnt und gesagt, das vertrage sich gar nicht mit der Verfassung, mit dem Gleichheitsgrundsatz: warum darf der eine eine Zeitung ohne besondere Erlaubnis herausgeben und der andere eine Korrespondenz nicht herausgeben usw. Also das sind einige der Details. Natürlich könnten auch die von uns als akzeptabel angesehenen Pressekommissionen nachteilige Folgen haben. Die Möglichkeit ist gar nicht zu übersehen. Wir sind davon ausgegangen, daß der Presserat diese Pressekommissionen besetzt, d. h., daß er seine Vertreter hineinschickt, und da wir in allen Beschlüssen der Notstandsfrage einstimmige Beschlüsse erreicht haben, sind wir einigermaßen optimistisch, daß diejenigen Presseleute, die in diesen Kommissionen sitzen, vernünftig handeln würden. Das kleine Fragezeichen und, wenn Sie wollen, das große Fragezeichen bleiben trotzdem.

Michael Schumann: Eine ganz kurze Nachfrage: Ist es dann eigentlich sinnvoll, den Terminus des Bundesinnenministeriums „Pressekommissionen" zu übernehmen, wenn sich doch etwas sehr anderes hinter der Konzeption des Presserates verbirgt.

Dr. Fabian: Haben Sie einen besseren Vorschlag?

Michael Schumann: Nicht auf der Hand . . .

Publikum: Wie sollte die ausländische Presse behandelt werden?

Dr. Fabian: Ja, das ist mehrere Male beraten worden. Schließlich hat das Innenministerium einen Art. 10 oder so etwas über die ausländische Presse in den Entwurf hineingebracht. Auch gegen diesen Artikel hatten wir sehr große Bedenken, weil da u. a. drinsteht, daß auch solche Personen, die gelegentlich für eine ausländische Zeitung schreiben — also z. B. einen Leitartikel in der Baseler Nationalzeitung oder in Sven Dagbladet — im Falle des Notstandes eine besondere Bewilligung seitens der Bundespressekommission brauchen. Wir haben das abgelehnt und haben gleichzeitig vorgeschlagen, diesen Paragraphen überhaupt aus diesem Entwurf herauszunehmen. Im Anfang sollten auch Rundfunk- und Fernsehfragen mit hineinkommen. Wir haben gesagt, daß das eine so verschiedene Materie sei, die an anderer Stelle geregelt werden sollte. Wir waren also der Meinung, daß der Artikel über die ausländische Presse ersatzlos gestrichen werden soll.

Alexander von Cube: Man kann sie aber doch nicht heraushalten. Der Korrespondent von „Le Monde" z. B., der hier sitzt und eine Information bekommt und sie in Paris veröffentlicht, hat also nach Ansicht unserer Notstandsregierung landesverräterisch gehandelt. Wird er dann außer Landes verwiesen, muß er auch DM 30 000,— bezahlen? „Le Monde" können die doch gar nicht ruinieren.

Dr. Fabian: Das ist eine wichtige Frage, die wir lange erörtert haben. Herr von Cube hat vollkommen recht, das ist natürlich auch eine Frage, die unsere ausländischen Kollegen interessiert. Wenn sie alles dürften, was wir nicht dürfen, dürfen wir ihre Informationen dann übernehmen, dürfen wir sie zitieren oder nicht? Wir haben für diesen Fall vorgeschlagen, daß das Ministerium sich etwas einfallen läßt. Es sollte das mit der Vertretung der ausländischen Presse in Deutschland absprechen und sollte sich dabei auch nach den entsprechenden Einrichtungen in der Schweiz und in anderen demokratischen Ländern richten. Das haben die Herren aus dem Ministerium nicht getan. Sie haben einen völlig unzulänglichen und unpraktikablen Paragraphen eingebaut. Wegen der Kürze der Zeit haben wir gesagt, lieber diesen Paragraphen wieder herausnehmen.

Michael Schumann: Ich habe noch eine weitere Frage an Sie, Herr Dr. Fabian, und zwar an Sie, weil Sie darüber am besten informiert sind, weil Sie eben in einer jener Kommissionen mitgearbeitet haben, die überhaupt Infor-

mationen über die Planung im Ministerium über die Fragen der Notstandsgesetzgebung und speziell der Pressefreiheit bekommen haben. Es wäre sehr sinnvoll, wenn Sie noch einmal ein wenig umfassend darzustellen versuchten, welche Einschränkungen der Pressefreiheit im Gesetz vorgesehen sind, wie im Moment die Konzeption des Bundesinnenministeriums in diesen Fragen aussieht.

Dr. Fabian: Die offizielle Meinung der Bundesregierung ist, daß es sich bei den Einschränkungen nicht um Meinungen und Kommentare usw. handeln soll, sondern um bestimmte Nachrichten, und zwar um Nachrichten, die militärische Bedeutung haben. Das klingt ja relativ harmlos, aber es ist natürlich nicht so harmlos, da im Zeitalter des totalen Krieges der Begriff „militärisch" natürlich außerordentlich weit gefaßt wird. Meiner Meinung nach sinnlos weit, weil darunter Hunderte von Details fallen, die der präsumtive Feind schon weiß. Aber die Militärs und auch die Ministerialbürokratie halten daran fest, daß über siebzehn Punkte nicht berichtet werden soll. Abgeraten werden soll von Informationen z. B. über die Wetterlage und Wetterentwicklung und — was viel schlimmer ist nach meiner Meinung — über die Planung, Durchführung und Auswirkung von Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung, über die Planung, Durchführung und Auswirkung von Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit, Maßnahmen zur Verkehrs- und Versorgungslenkung, Einrichtungen von Produktionsstätten usw. Wir haben darauf hingewiesen, daß das erstens überhaupt sehr bedenklich ist, zweitens noch viel bedenklicher wird, wenn nach der Meinung der Regierung diese Einschränkung schon im Vorstadium in Kraft treten soll. Die Regierung beruft sich immer darauf, daß es sich einmal ja nur um Nachrichten handeln soll und zum zweiten, daß ihre Verbreitung ja auch nicht verboten werden soll. Es soll nur davon abgeraten werden. Das ist natürlich eine gewisse Nuance, nicht wahr? Die die Sache ja nicht ganz so schlimm macht, wenn ein Journalist eben mutig ist und er außerdem noch einen mutigen Verleger hat und noch einen mutigen Chefredakteur. Dann kann er die Sache, die er für unbedingt wichtig hält, vielleicht trotzdem veröffentlichen.

Diese Bestimmung hat noch eine andere Seite. Wir haben immer wieder darauf gedrängt, daß es sich bei den Einschränkungen eindeutig um Nachrichten handeln soll und nicht um meinungsbildende Artikel, um Kommentare und um Leitartikel. Ich bin aber der Meinung, daß es hier eine wirklich klare Trennung gar nicht gibt. Wenn wir etwa an den Artikel, den vorhin Herr Engelmann so eindrucksvoll vorgelesen hat, vom 30. Juli 1914 von Bernstein, denken, so würde die Pressekommission, und wenn nicht diese, so doch der Vertreter der Regierung sagen: In diesem Artikel stecken 27 Nachrichten drin, die eben nicht bekannt werden sollten. Meine Damen und Herren, ich bin gar nicht enttäuscht, wenn Sie diese Dinge sehr kritisch sehen und sagen, man sollte sich vielleicht überhaupt gar nicht auf dieses Glatteis begeben. Wir standen vor der Frage, sollen wir sagen, wir verhandeln gar nicht, oder sollen wir versuchen, das schlimmste herauszubrechen. Und dann, wenn das eben, wie es ja der Fall war, nur sehr partiell gelingt, zum Schluß sagen, wir akzeptieren nicht. Das war unsere Taktik. Wir haben ja zum Schluß „nein" gesagt. Wir haben am Anfang „nein" gesagt, wir haben dann verhandelt, wir haben dann besonders schlimme Dinge herausgenommen, herausgebracht, und wir haben dann zum Schluß gesagt, es ist uns eben nicht gelungen. Wir haben unseren guten Willen gezeigt, eine für die Presse noch akzeptable und für die Demokratie noch akzeptable Regelung zu treffen. Das ist uns in acht wichtigen Punkten nicht gelungen. Wir haben eine Gegenüberstellung der verschiedenen Punkte des Regierungsentwurfes und unseres Entwurfes gemacht. Wir haben die Sache abgelehnt, und ich darf das noch hinzufügen: Das hat ja sehr wesentlich zu der Entscheidung der SPD beigetragen. Denn in einer Besprechung mit dem Fraktionsvorstand, Herrn Erler, Herrn Jahn und Herrn Sänger, und mit Vertretern des Presserates im Januar, hat uns die SPD-Fraktion das formelle Versprechen gegeben, sie werde keinem Entwurf zum Pressegesetz zustimmen, dem nicht der Deutsche Presserat seine Zustimmung gibt. Sie sehen, wie groß unsere Verantwortung danach wurde, und Sie sehen, daß ich einigermaßen froh bin, daß der Deutsche Presserat hart und fest geblieben ist und „nein" gesagt hat und damit auch zu dem allgemeinen „Nein" sein Scherflein beigetragen hat.

Michael Schumann: Sind Fragen aus dem Publikum, die sich ganz konkret auf die Vorstellungen, die im Bundesinnenministerium vertreten werden, beziehen, und die uns

ja alle nicht zugänglich sind, weil sie eben bisher in der Presse noch nicht aufgetaucht sind?

Dr. Fabian: Einige Abgeordnete der FDP haben uns weitgehend zugestimmt, aber ich glaube nicht, daß das der offizielle Standpunkt der Fraktion ist. Aber wir hätten wahrscheinlich für eine ganze Reihe von Punkten die Bundesgenossenschaft, sagen wir der liberalen Männer und Frauen in der FDP-Fraktion, gehabt. Wir haben eine Reihe von Gesprächen mit der Fraktion über diese Frage und auch über die Frage der Landespressegesetze und über Fragen des Zeugnisverweigerungsrechts, über die Landesverratsparagraphen usw. gehabt. Ich darf hier noch sagen, daß ja auch der Versuch gemacht wurde, seitens der FDP und der SPD doch noch ein Bundespresserahmengesetz in dieser Session durchzubringen. Auch das ist eingehend mit uns besprochen worden, und wir waren da mehrere Male nach mehrstündigen Diskussionen weitgehend mit den uns gegenübersitzenden Vertretern der FDP einig, wobei es ja nicht immer ganz klar ist, ob in diesem Fall dann die ganze Fraktion mitgehen würde.

Die Vertreter des Bundesinnenministeriums haben immer gesagt, die Einschränkung der Informationsfreiheit beschränke sich auf militärische Informationen. Es dürften aber keine solche Nachrichten in einen Artikel oder Kommentar hineingeschmuggelt werden. Damit ist aber doch das Entscheidende, die Informationsfreiheit, weitgehend eingeschränkt, und die Informationsfreiheit ist ja der Ausgangspunkt der Pressefreiheit überhaupt.

Bernt Engelmann: Ich möchte auf zwei Zusammenhänge kommen, und zwar auf Art. 115 b, worin es heißt, daß die Freiheit der Berichterstattung eingeschränkt werden kann, einmal, wenn die Sicherheit eines mit der Bundesrepublik verbündeten Staates betroffen ist, und zum anderen, wenn diese Nachrichten geeignet wären, die erforderlichen Maßnahmen zur Abwehr der Gefahr zu beeinträchtigen. Nun würde mich im Zusammenhang mit dem zuletzt diskutierten Punkt interessieren, wie überhaupt eine Trennung zwischen Nachrichten und Kommentar zu erzielen ist. Gehen wir auf das Beispiel Vietnam ein: Die Frage einer Definition dessen, was der Konflikt ist, ist ja eine Frage der Nachricht selbst, das heißt, wenn man vorher fragen würde, ob es sich um eine Aggression handelt oder um einen Bürgerkrieg, so erfordert diese Feststellung dieses Tatbestandes Nachrichten darüber, was sich abspielt, und nun frage ich, ob vom Standpunkt des Presserates eine Trennung dieser Art überhaupt in Räumen, die außerhalb der Bundesrepublik liegen, denkbar ist. Also ich kann mir vorstellen, daß es im Verhältnis Bundesrepublik/DDR denkbar ist, hier einen Konfliktfall eindeutig zu definieren, woraus abgeleitet werden kann, daß Nachrichten über militärische Transporte zu unterbinden sind, während die Frage, wie der Patriotismus anzuregen ist, Fragen des Kommentars sind. Ich kann mir allerdings nicht vorstellen, wie bei Fragen, die nicht unmittelbar den Ost-West-Konflikt in Mitteleuropa berühren, diese Trennung auch nur theoretisch vollzogen werden kann.

Publikum: Ich darf vielleicht dazu eine Zusatzbemerkung machen. Ein Teil der deutschen Nachrichtensprecher nannte in den Nachrichten, nicht im Kommentar, die Angriffe auf Nordvietnam, Angriffe auf den Norden des Landes. Das geschieht heute schon, wie soll das später werden.

Scheunemann: Mir kommt es so vor, als bemühe sich der Presserat im wesentlichen darum, die formalen Garantien für die freie Berichterstattung zu erhalten. Was tut der Presserat, um die materielle Garantie zu erhalten: Daß informiert werden kann, wenn, von welcher Seite auch immer, ein Notstand heraufbeschworen wird? Das heißt, was tut der Presserat, daß zu aller Zeit die Zeitungen mit Papier beliefert werden, daß die mutigen Journalisten, von denen Sie sprachen, tatsächlich an ihrem Platz arbeiten können?

Dr. Fabian: In jeder seiner Sitzungen seit drei Jahren hat sich der Presserat auch mit der materiellen Frage der Voraussetzungen der Pressefreiheit beschäftigt, z. B. auch mit der zuletzt genannten Frage, daß Journalisten, Redakteure u. a. nicht dienstverpflichtet werden sollen. Er befaßt sich natürlich recht ernsthaft mit den Gefahren, die von der Konzentrationsbewegung der Presse ausgehen. Er befaßt sich mit Fragen, die mit der Pressefreiheit zusammenhängen. Er hat intensiv an den neuen Landespressegesetzen mitgearbeitet, und ich glaube, er hat eine ganze Menge von Verbesserungen dabei durchgesetzt. Er bemüht sich, wie ich angedeutet habe, um die gesetzliche Verankerung des Zeugnisverweigerungsrechts aller in der Presse beschäftigten Personen, d. h. damit wir die Informationsfreiheit auch insofern abdecken können, daß wir nicht sagen müssen,

woher oder von wem wir eine Information haben. Das ist ein reiches Feld, aber es war ja nicht der Zweck meines Beitrags, dieses alles hier zu berichten.

Publikum: Ist die Bundesregierung bereit, etwa Journalisten von der Dienstverpflichtung oder vom Grenzschutz auszunehmen?

Dr. Fabian: Die Regierung hat eine Zusage gegeben, daß das geschehen soll.

Michael Schumann: Ich möchte jetzt an Herrn Engelmann als Experten für Fragen der heutigen Situation am Fernsehen eine Frage stellen. Es gibt noch keine Notstandsgesetze, aber gleichzeitig wissen wir, wie bereits heute die bestehenden Gesetze autoritär interpretiert werden. Ich glaube, um angemessen beurteilen zu können, was bei einem wirksam werdenden Notstandsgesetz zu erwarten ist, scheint es sinnvoll, hier Herrn Engelmann darüber zu fragen (der ja viele, auch ganz persönliche Erfahrungen hat) und ihn zu bitten, einige Beispiele zu nennen, welche Einschränkungen auch heute schon die freie politische Meinungsäußerung bei Funk und Fernsehen erfahren hat.

Bernt Engelmann: Das ist eine sehr harte Frage. Herr Dr. Fabian hatte völlig recht, wenn er sagte, daß die Lage in der Zeitungspresse eine ganz andere ist als am Rundfunk und am Fernsehen. Das ergibt sich allein daraus, daß die Rundfunk- und Fernsehanstalten Anstalten des öffentlichen Rechts sind, paritätisch zusammengesetzte Rundfunkräte haben und Intendanten, die gewählt werden und auch wiedergewählt werden möchten. Daraus ergibt sich eine ständige Aufsicht, wie sie in der Zeitung natürlich nie der Fall ist. Es hat sicherlich auch eine Begründung in der enormen Verbreitung und in dem quasi-öffentlichen Charakter der selbst von einzelnen als eigene Meinung wiedergegebenen Kommentare. Ich glaube, daß die augenblickliche Meinungs- und Informationsfreiheit an den Anstalten der Bundesrepublik schon so stark eingeschränkt ist, daß es keiner Notstandsgesetzgebung bedarf.

Publikum: Herr Engelmann, Sie haben eben gesagt, Notstandsgesetze seien nicht mehr erforderlich, es bestünde heute schon eine Einschränkung der Meinungsfreiheit bei Rundfunk und Fernsehen. Wer schränkt ein und auf welchem Wege erfolgt dies?

Engelmann: Eine Antwort ist sehr schwierig, ich kann nur schwer Verallgemeinerungen treffen. Es ist sicher von Anstalt zu Anstalt verschieden. Nichtsdestoweniger darf ich sagen, ohne illoyal gegenüber irgend jemand zu sein, daß ich noch nie eine von meinen Kollegen oder von mir verfaßte zeitkritische polemische Sendung gesehen habe, die nicht bis zur letzten Sendeminute verteidigt werden mußte in einer Form, mit der verglichen die Verhandlungen des Presserats mit dem Innenministerium außerordentlich friedlich gewesen sein müssen.

Selbstverständlich ist der Intendant eines Senders verantwortlich. Dann hat er noch einen stellvertretenden Intendanten, dann hat er einen Programmdirektor, und es hat sich in den Anstalten eingebürgert, daß nicht mehr der verantwortliche Redakteur die letzte Entscheidung hat, sondern daß praktisch ein halbes Dutzend Spitzen des Hauses jeden einzelnen Beitrag abnehmen. Es ergibt sich dann häufig in der Praxis folgende Situation: daß ein Programm im Grunde gebilligt wird, daß man nun aber irgendwelche Einschränkungen machen möchte. Nun hat der Autor bzw. der Redakteur die Aufgabe, seinen Beitrag zu verteidigen, eventuell bis zu der Grenze, an der er sagt, ich mache von meinem Urheberrecht Gebrauch. Das ist um so wirkungsvoller, wenn es 10 Minuten vor der Sendung stattfindet. Dadurch ist es noch gelegentlich möglich, unzensierte Beiträge durchzubringen. Es hat sich allerdings auch eingebürgert, daß solche Abnahmen manchmal sehr vorverlegt werden, was man bei ganz aktuellen Beiträgen natürlich nicht machen kann, und dann ergeben sich vielleicht nachträglich noch Bedenken, vielleicht zu einem Zeitpunkt, wenn die Redaktion nicht mehr verfügbar ist, und es werden dann urheberrechtlich sehr bedenkliche Änderungen vorgenommen, ohne Einverständnis der Autoren und selbst der Redakteure. Ich denke an einen speziellen Fall, den ich nicht genau erwähnen kann. Es handelte sich um eine satirische Sendung, bei der in Abwesenheit der gesamten Redaktion etwa 20 Minuten aus einem Dreiviertel-Stunden-Programm herausgenommen wurden.

Publikum: Besonders beim Fernsehen haben wir es mit einer sehr informellen Form der Zensur zu tun. Diese Zensur ist besonders bei den reinen Nachrichtensendungen anzutreffen ... Mir scheint, daß die politische Meinungsbildung des Fernsehens durch die Nachrichten noch sehr viel ungünstiger ist als die über die politischen Sendungen insgesamt.

Bernt Engelmann: Das ist eine schwierige Frage. Ich würde sagen, daß Dinge, die sehr weit weg liegen — hinten, fern in der Türkei —, natürlich für die vielleicht sehr persönlichen und wahltaktischen Bewegungen eines Intendanten nicht so maßgebend sind wie das Konkordat in Niedersachsen; insofern kann man evtl. einem Auslandskorrespondenten gestatten, über den Krieg in Vietnam etwas ausführlicher und polemischer zu berichten, als man es dem Korrespondenten zubilligen kann, der über einen sehr nahe liegenden und den eigenen Sendebereich betreffenden Vorgang zu berichten hat. In den Nachrichten wird — was ich noch für viel gefährlicher halte als die Unterbindung von allzu polemischen Dingen — eine gewisse Wortregelung vorgenommen, die sich in sehr starkem Maße bemerkbar macht und bei der nicht ganz klar zu erkennen ist, wo die Nachricht aufhört und wo der Kommentar anfängt. Das halte ich für das Gefährlichste überhaupt, was man machen kann ...

Wenn ich Sie richtig verstanden habe, wollten Sie wissen, ob sich die Regierung unmittelbar einschaltet, oder ob das über Parteien oder Interessenverbände geschieht. Das ist also eine zweite Frage, die kommt meistens hinterher, nicht vor der Sendung. Der Protest der Regierung oder eines einzelnen Ministeriums wird nicht so ernst genommen, dagegen werden die Proteste der Interessenverbände sehr ernst genommen. Und zwar um so mehr, je mehr Unterschriften sie sammeln können. Das gilt insbesondere für die Vertriebenenverbände, Sudetendeutschen Landsmannschaften usw. Diese bringen es auf 110 000—130 000 Unterschriften zu einer einzigen 10-Minuten-Sendung, und das beeindruckt die Intendanten in einem so starken Maße, daß sie sich sogar nicht mehr erinnern, selber den Beitrag freigegeben zu haben. Die Regierung hat bisher nicht versucht, vorher zu intervenieren, mit Ausnahme des Bundesverteidigungsministeriums, das sehr häufig Sicherheitsbedenken geltend macht, z. B., wenn es sich um deutsche Waffenlieferungen nach Afrika oder dergleichen handelt ...

Der Einfluß der Parteien in den Anstalten ist natürlich sehr groß. Eine große Gefahr liegt meiner Ansicht nach darin, daß sich ein Proporzdenken breitgemacht hat, bei dem sich nur Leute halten können, die diesen Proporz in beiden Richtungen hin einhalten können, die also in der Lage sind, für ihre eigene Partei insoweit irgendeine Meinung zu ver-

werkhefte

zeitschrift für probleme der gesellschaft und des katholizismus

Unsere im Juni per Fragebogen durchgeführte Leserumfrage hat — unter anderem — ergeben, daß unsere Leser in weit überwiegender Mehrheit der Meinung sind, unsere Gesellschaft sei nach wie vor eine, wenngleich verschleierte, Klassengesellschaft; und: das Versagen der katholischen Kirche im Dritten Reich beruhe nicht auf „menschlicher Schwäche", sondern auf ihrer strukturell bedingten Anfälligkeit für autoritäre Ideologien.

Die werkhefte, vor 19 Jahren als „Werkhefte für katholische Laienarbeit" entstanden, haben sich — parallel zur bundesdeutschen Entwicklung — seit etwa 10 Jahren immer deutlicher zu d e r kritischen linkskatholischen Zeitschrift in Deutschland entwickelt. Sie werden nicht nur vom deutschen Katholizismus bekämpft oder verschwiegen, in der linken Intelligenz werden sie wegen ihrer Analysen katholischer und gesellschaftlicher Vorgänge geschätzt.

Themen der letzten Hefte waren unter anderen: Reaktion und Fortschritt in der katholischen Beurteilung des Aufklärungszeitalters / Ansichten eines Militärbischofs / Das Aggiornamento des deutschen Katholizismus / Die katholische Lehre über die Todesstrafe und die bessere Einsicht der Vernunft / Kapitalismus und Krieg im 20. Jahrhundert / Eine theologische Ideologie über die Industriegesellschaft / Das päpstliche Regiment über dem Konzil / Neue Sexualpädagogik? / Noch ein Konkordat / Kirche und Soziologie / Der Weg der deutschen Sozialdemokratie / Die kirchliche Anpassung an das NS-Regime / Magie und Menschenrechte / Der Streit um das Judenschema des Konzils / Das Kirchenvolk: eine Gesellschaft der Unmündigen / Deutsches Nationalgefühl: cui malo? / Die verzögerte Notstandsgesetzgebung / Lustfeindschaft als Spießermoral / Der Atomwaffenvorrat auf dem Konzil.

Abonnement vjl. 5,40 DM. Studentenabonnement vjl. 4,30 DM. Einzelheft 2 DM. Probeheft durch: werkhefte, 8 München 15, Landwehrstraße 44, Postfach 388.

treten, als sie der anderen nicht weh tut. Das Schwierige ist, daß unabhängige Meinungen — obwohl man sie doch als solche kennzeichnen könnte und obwohl sie die Anstalt als solche gar nicht zu belasten brauchten — in immer geringerem Maße zur Kommentierung zugelassen werden.

Alexander von Cube: Verhandlungen wie die des Presserats mit dem Innenministerium haben Vor- und Nachteile. Wir wollen nicht unterschätzen, daß das Verhandeln auch Vorteile hat: einmal gewinnt man Zeit; zweitens, es kann einem nicht vorgeworfen werden, man hätte sich überhaupt nicht um Fragen, die von allgemeinem wichtigen Interesse sind, bemüht; man kann also den Nachweis erbringen, daß nach jahrelangen intensiven Verhandlungen leider keine Einigung erzielt worden ist. Man braucht aber, um eine Ablehnung nach außen glaubhaft zu verkünden, eben den Nachweis, daß man überhaupt erst einmal verhandelt hat. Wer grundsätzlich „nein" sagt, sagt, das interessiert mich nicht. Das ist nicht ganz so überzeugend. Der Nachteil ist natürlich der: mitgegangen, mitgefangen. Das Ministerium sagt: Wir setzen uns mit Ihnen zusammen, wir möchten in aller Ruhe diese sehr heikle Frage diskutieren, in aller Ruhe heißt natürlich auch, daß Sie draußen davon nicht viel hermachen. Das bedeutet Ausschluß der öffentlichen Diskussion. Der Presserat hat, indem er teilweise zustimmte, eine sehr schwere Verantwortung übernommen, die er zu tragen hat. Natürlich ist das Ergebnis in diesem Fall erschütternd. Es weiß wirklich kaum jemand genau Bescheid, zum Teil weiß es aber auch der Presserat nicht, denn auch dem Presserat haben sie natürlich nicht alles erzählt. Auch er hat immer nur den ganz kleinen Ausschnitt „Presserecht" zu sehen bekommen. Hinzu kommt, daß die Entwicklung der bundesdeutschen Publizistik — besonders in der Presse durch die zunehmende Kommerzialisierung, durch den zunehmenden wirtschaftlichen Konkurrenzkampf, der immer weniger radikale Meinungen empfiehlt, weil sich Meinungen, die überall hinpassen, besser verkaufen lassen, gekennzeichnet ist. In den Rundfunkanstalten hat der zunehmende Proporz, der Wechsel von Landesregierungen, das Ausscheiden von Publizisten der Stunde 0, andere, konformistischere Kräfte nachrücken lassen.

Nun gibt es eine gute Geschichte, mit der ich gewissen Bedenken des Kollegen Engelmann widersprechen möchte. Es hat sich herausgestellt, daß Leute, die sich mit Journalistik

In der Zeit leben -
mit der Zeitung leben

Süddeutschland hat einen guten Ruf:
als Reiseland, als Produzent und
als Konsument.
Süddeutschland hat eine aktive und
objektive Presse, in gleichem Maße
zuverlässig in der Information
wie als Träger gezielter Werbung.
Die größte regionale Tageszeitung
in Süddeutschland heißt

NÜRNBERGER
Nachrichten

beschäftigen, die Journalismus betreiben, auf irgendeine Weise damit infiziert werden, was sie für alle Zeiten untauglich macht, allzu wohlmeinende Staatsbürger und Untertanen zu sein. Selbst ganz linientreue Leute, die man wegen ihrer Linientreue auf gehobene journalistische Posten schickte, wurden plötzlich rebellisch und mußten dann wieder in die Wüste gejagt werden. Aber das ist, glaube ich, ein Prozeß, der ähnlich dem ist, der zwischen Parteien und ihren Studentenverbänden läuft und unaufhaltsam zu sein scheint. Und wenn sich jetzt die SPD vom SHB trennen sollte und noch einen neuen Studentenverband gründet, in drei Jahren müssen sie sich wieder trennen.

Es ist völlig unmöglich, ein Pressenotstandsrecht, unabhängig von anderen Rechten, zu verabschieden. Das klappt nie, das kann man jetzt schon voraussagen. Man muß schon mit Militär und Polizei in der Lage sein, solchen Gesetzen, ohne daß andere — meinetwegen Gewerkschaften — dagegen einschreiten können, Respekt zu verleihen. Ich glaube, daß ich damit Ihre Frage beantwortet habe. Auch ich bedauere die geringe Information der Öffentlichkeit.

Dr. Fabian: Seit Jahr und Tag hat man über die meisten Dinge tatsächlich nichts Zuverlässiges oder überhaupt nichts gewußt, weil unglaublicherweise diese Dinge in Geheimberatungen in den Ausschüssen vor sich gingen und nicht einmal die Abgeordneten, die daran nicht beteiligt waren, aus erster Hand informiert waren. Das ist eine gewisse Entschuldigung für die Presse, ganz entschuldigen möchte ich sie nicht. Eine Äußerung möchte ich vielleicht noch etwas korrigieren. Es ist nicht richtig, daß der Presserat jemals zugestimmt hat, auch nicht teilweise zugestimmt hat. Er hat in jedem Stadium der Verhandlungen immer wieder nach einigen Monaten in einer Plenarsitzung festgestellt, das lehnen wir aus den und den Gründen ab, und man hat wieder von vorn angefangen zu verhandeln. Und man hat versucht, unsere Bedenken auszuräumen, aber irgendeine Zustimmung haben wir nicht gegeben, außer, daß wir uns überhaupt auf die Tatsache des Verhandelns eingelassen haben.

Alexander von Cube: Ich will nicht mißverstanden werden. Ich meinte nicht Zustimmung zu den Gesetzen . . .

Dr. Fabian: Die Mitglieder des Presserates haben in den Fachorganen — Sie werden gleich sagen, daß das nicht ausreicht, aber es ist doch besser als gar nichts —, in den Monatszeitschriften der beiden Journalistenverbände und in der Wochenzeitung des Zeitungs- und Zeitschriftenverlegerverbandes regelmäßig über die Verhandlungen berichtet und über die Beschlüsse dazu. Das ist auch in einer ganz klaren Form immer wieder — besonders da, wo ich es gemacht habe — zugespitzt auch gegen den Minister Höcherl geschehen. Ich habe also jetzt wieder in unserem Fachorgan — also meiner Journalistenorganisation, der Deutschen Journalistenunion — einen Artikel veröffentlicht, der übermorgen erscheint, der mit den Worten anfängt: „Ist es auch unwahr, hat es doch Methode!" Da wird gesagt, was Höcherl an unwahren Nachrichten methodisch immer wieder in dieser Angelegenheit verbreitet hat. Natürlich können Sie sagen — mit Recht —, das genügt nicht, das lesen vielleicht nur 10 000 Menschen, aber diese 10 000 Menschen sind eigentlich die Journalisten der Bundesrepublik, und wenn die ein bißchen besser aufgepaßt hätten, dann hätten Sie von dort her eine ganze Menge Material ständig übernehmen können.

Publikum: Frage nach der weiteren Verhandlungsbereitschaft des Presserates.

Dr. Fabian: Ich kann mir nach den bisherigen Erfahrungen nicht vorstellen, daß der Presserat sich anders einstellen wird, wenn der Innenminister nicht mehr X, sondern Y heißt, obwohl das nicht unwichtig ist. Wir haben gesehen, daß das eine zusätzliche Erschwerung der Sache bedeutet. Für uns geht es um die ganz grundsätzlichen Fragen der Pressefreiheit, und ich halte es für ganz ausgeschlossen, daß der Deutsche Presserat eine andere Haltung einnimmt gegenüber einer anders zusammengesetzten Regierung. Ich würde allerdings nach den Besprechungen mit der SPD-Fraktion auch annehmen, daß eine von der SPD mitgetragene Regierung keine solchen weitgehenden Einschränkungen der Pressefreiheit wünschen würde.

Rudolph Bauer (BDIS): Wir haben den Kongreß so geplant und veranstaltet, daß wir uns darüber informieren wollen, in welcher Weise die Notstandsgesetze eine journalistische Berichterstattung unmöglich machen bzw. erschweren und in welcher Weise bisher die Verhandlungen geführt wurden. Wenn ich hier noch eine Frage anfügen darf: Ich denke, daß der Presserat bisher eine sehr unglückliche Informationspolitik betrieben hat, sonst wäre es nicht möglich gewesen, daß vor etwa einer Woche noch eine Zeitung wie „Die Zeit" schreibt, das Presserecht im Notstandsrecht

Niederlassungen im gesamten Bundesgebiet
und in Westberlin

soll ungefähr den Vorstellungen des Presserates entsprechen.

Dr. Fabian: Der Vorwurf geht doch an „Die Zeit", wir haben natürlich kein Büro, mit dem wir jede einzelne Zeitung informieren können. Wir sind darauf angewiesen, unsere Dinge über dpa usw. zu geben, und da geschehen leider häufig auch redaktionelle Überarbeitungen aus Gründen der Wirksamkeit, die zu unmöglichen Ergebnissen führen.

Publikum: Die Notstandsgesetzgebung wird seit 10 Jahren verhandelt. Und es hat sich fast als unmöglich erwiesen, eine demokratische Notstandsgesetzgebung zustande zu bringen. Könnte der Presserat daraus die Schlußfolgerung ziehen, sich in Zukunft dem Standpunkt der Gewerkschaften weiter zu nähern, die sagen, demokratische Notstandsgesetze gibt es nicht, die Sicherung im Grundgesetz genügt, also deshalb generell „nein".

Alexander von Cube: Das ist unser grundlegendes Argument: Die Notstandsgesetzgebung — soweit sie auf Änderung der Grundrechte abzielt — ist nicht nur formal verfassungswidrig, sondern sie ist es auch materiell. Die Grundrechte können — wenn man dem Gesetzgeber folgt — auch nicht mit Zweidrittelmehrheit geändert werden.

Michael Schumann: Meine Damen und Herren, ich möchte jetzt noch einmal den Referenten zu einem kurzen Schlußwort die Gelegenheit geben. Ich möchte aber dieses Schlußwort mit einer Frage stimulieren. Und zwar alle Referenten haben ja eine sehr kritische Position zur jetzigen Ausgestaltung der Notstandsgesetzgebung eingenommen. Ich habe nun an Sie die Frage: Glauben Sie, gibt es eine Ausgestaltung der Notstandsgesetzgebung, die überhaupt akzeptabel sein kann, überhaupt diskutabel sein kann. Ich darf zunächst Herrn Engelmann bitten.

Bernt Engelmann: Meine Antwort darauf wäre ein klares „Nein".

Alexander von Cube: Meine Antwort darauf wäre ein klares dreimaliges „Nein".

Dr. Fabian: Ich möchte meine beiden Kollegen nicht übertreffen, ich begnüge mich mit einem einfachen „Nein".

Michael Schumann: Meine Damen und Herren, ich darf — wie ich hoffe, in Ihrer aller Namen — unseren Referenten sehr herzlich danken, ich darf auch Ihnen sehr danken für die Diskussionsbeiträge und für die Aufmerksamkeit, die Sie der Diskussion entgegengebracht haben.

Streikrecht und Zivildienst

Die Einschränkung von Artikel 9 und 12 GG

Ekkehart Stein

Meine Damen und Herren,

unser Arbeitskreis soll sich auf die Auswirkungen der geplanten Notstandsgesetze für die Arbeitnehmer konzentrieren. Meine Aufgabe wird es sein, Ihnen mit wenigen Worten deren Stellung nach der geltenden Fassung des Grundgesetzes zu skizzieren und dann die Auswirkungen der geplanten Verfassungsänderungen hierauf darzustellen. Dabei werde ich mich auf den Entwurf des verfassungsändernden Notstandsgesetzes in der Fassung vom 26. Mai 1965 beschränken.

Vergegenwärtigen wir uns zunächst die faktische Lage der Arbeitnehmer. Die ganz überwiegende Mehrzahl der Bundesbürger sind Arbeitnehmer. Unser aller *Alltag* wird ganz entscheidend von unserer Arbeitnehmerstellung geprägt. Am frühen Morgen gehen wir zur Arbeit, wir kommen abends müde nach Hause zurück. In der ganzen Zwischenzeit sind wir mit der Erledigung der uns übertragenen Aufgaben beschäftigt, sind wir also in erster Linie Arbeitnehmer. Diese simplen Fakten zeigen, daß sich für die überwiegende Mehrzahl von uns allen im Alltag die Freiheitlichkeit unserer Staats- und Gesellschaftsordnung nach der Freiheitlichkeit unserer Stellung als Arbeitnehmer bemißt.

Im Grundgesetz finden wir freilich die Stellung des Arbeitnehmers sehr stiefmütterlich behandelt, nämlich nur in zwei Artikeln: in Art. 12 und Art. 9, Absatz 3. Ich werde an späterer Stelle etwas detaillierter auf diese beiden Normen eingehen. Um so erstaunlicher, daß jedenfalls nach der herrschenden Lehre und der Rechtsprechung die Stellung des sozialen *Gegenpartners*, des Arbeitgebers (als Unternehmer oder freiberuflich, aber mit Hilfskräften Tätiger) im Grundgesetz wesentlich stärker garantiert ist. Um das zu illustrieren, lassen Sie mich wenige Worte zur Stellung des Unternehmers nach dem Grundgesetz sagen.

Zunächst ist in Art. 14 GG das Privateigentum geschützt. Selbstverständlich dachte man dabei nicht an das häusliche Privateigentum, an das Eigentum an Möbeln oder Bedarfsgegenständen, wo das Problem einer Kollision mit dem Staat gar nicht auftreten kann. Das Eigentum an diesen Gegenständen pflegt selbst in kommunistischen Staaten nicht angetastet zu werden. Die Eigentumsgarantie hat nur auf dem Sektor Bedeutung, wo das Eigentum mit Interessen des Staates kollidieren kann, also neben dem Grundeigentum vor allem für das Eigentum an Produktionsmitteln, d. h. an Vermögensgegenständen, die in irgendeiner Weise zur materiellen Grundlage der Unternehmerstellung werden können. Art. 14 GG hat also große Bedeutung für den Unternehmer, dagegen kaum für den Arbeitnehmer als solchen.

Art. 2, Abs. 1 GG schützt die freie Entfaltung der Persönlichkeit, wobei weitgehend Einigkeit darüber besteht, daß darunter auch die wirtschaftliche Entfaltung zu verstehen ist. Was aber wird unter wirtschaftlicher Entfaltung verstanden? Wie generell „*die* Wirtschaft" identifiziert wird mit den Vertretern der Unternehmer, mit den Unternehmerverbänden, so die „wirtschaftlichen Freiheitsrechte" mit Rechten nur der Unternehmer. In den Lehrbüchern ist zwar von der „Unternehmensfreiheit" die Rede, aber die Unternehmerfreiheit gemeint. Das wird deutlich, wenn man die einzelnen Unteraspekte dieser „Unternehmensfreiheit" betrachtet.

An erster Stelle steht die Vertragsfreiheit mit dem Unterfall der Preisfreiheit, womit gemeint ist, daß ein Unternehmer die Preise und sonstigen Bedingungen, zu denen er seine Produkte anbietet, selbst bestimmen kann. An zweiter Stelle wird die Wettbewerbsfreiheit genannt. Ich glaube, es sind nicht viele hier im Saal, für die die Wettbewerbsfreiheit praktische Bedeutung hätte. Am Wettbewerb beteiligen können sich nicht Arbeitnehmer als solche, sondern nur Unternehmer oder freiberuflich Tätige. Schließlich wird die Produktionsfreiheit erwähnt. Auch hierbei ist nicht an die Arbeitnehmer gedacht, die an den Maschinen faktisch die Güter produzieren, sondern nur an die Unternehmer, denen es freigestellt sein soll, was, wie, unter welchen Bedingungen sie produzieren wollen. Wenn man die Abhandlungen zum Wirtschaftsverfassungsrecht — sie sind nicht sehr zahlreich — durchsieht, findet man also unter „wirtschaftlichen Freiheitsrechten" praktisch nur Rechte für Unternehmer oder freiberuflich Tätige.

Auch Art. 12, Abs. 1 GG schützt nach der bisherigen Rechtsprechung vor allem die Unternehmer und freiberuflich Tätigen. Auf sie beziehen sich die wichtigsten Urteile von Bundesverwaltungs- und Bundesverfassungsgericht, während man vergeblich nach Urteilen sucht, die aus jenem Grundrecht Rechte für Arbeitnehmer herleiten.

Der beschränkte Schutz der Arbeitnehmer in Art. 12 und Art. 9, Abs. 3 GG steht in krassem Gegensatz zu ihrem Schutz durch die Weimarer Verfassung. Dort war in 15 Artikeln das Wirtschaftsleben detailliert geregelt. Ausdrücklich wurden u. a. garantiert: der Schutz der Arbeitskraft; ein Recht auf Arbeit bzw., falls angemessene Arbeitsgelegenheit nicht nachgewiesen werden kann, ein Recht auf den notwendigen Unterhalt; endlich für Arbeiter und Angestellte das Recht, „gleichberechtigt in Gemeinschaft mit den Unternehmern an der Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie an der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung der produktiven Kräfte mitzuwirken". (Art. 165, Abs. 1, Satz 1 Weim. Verf.)

Im Verhältnis zu diesen umfassenden Garantien der Arbeitnehmerstellung in der Weimarer Verfassung — sie wurden zwar später von der Lehre größtenteils zu leerlaufenden Grundrechten erklärt, waren aber ursprünglich nicht als leerlaufend gemeint — mutet der vom Grundgesetz angebotene Schutz kümmerlich an. Immerhin garantiert Art. 12, Abs. 1 das Recht, seinen Arbeitsplatz frei zu wählen. Abs. 2 verbietet den Zwang zu einer bestimmten Arbeit, außer im Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen, öffentlichen Dienstleistungspflicht, wobei die Betonung auf „herkömmlich" liegt. Gemeint sind damit z. B. die Pflicht zur Mitwirkung in der Freiwilligen Feuerwehr, die Schneeräumpflicht, die Pflicht zur Sauberhaltung von Straße und Bürgersteig und ähnliche gewohnheitsrechtliche Institute. Schließlich verbietet Art. 12, Abs. 4 die Zwangsarbeit. Ferner garantiert Art. 9, Abs. 3 das Recht, sich zu Vereinigungen zur Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zusammenzuschließen, also auch das Recht, Gewerkschaften zu bilden und sich in diesen Gewerkschaften frei zu betätigen. Gegenüber der Weimarer Verfassung ist es nicht viel, was das Grundgesetz den Arbeitnehmern bietet. Um so größere Vorsicht ist geboten, wenn versucht wird, auch noch diesen geringen Schutz abzubauen.

Nach der vorgesehenen Neufassung von Art. 12, Abs. 2 ist für Zwecke der Verteidigung eine Verpflichtung zu zivilen Dienstleistungen im Bereich der öffentlichen Verwaltung und der Streitkräfte ohne weiteres zulässig und an keinerlei besondere Voraussetzungen gebunden. Nur für Dienstleistungen im nichtöffentlichen Bereich ist die Zulässigkeit einer Inpflichtnahme, abgesehen vom Zustand der äußeren Gefahr, an die Feststellung der Bundesregierung geknüpft, „daß dies zur Herstellung oder Aufrechterhaltung der Verteidigungsbereitschaft oder zum Schutz oder zur Versorgung der Zivilbevölkerung erforderlich ist". Die letzte Alternative geht besonders weit. Dient doch fast die gesamte Wirtschaft der Versorgung der Zivilbevölkerung, so daß die Bundesregierung jede größere wirtschaftliche Störung zum Anlaß für die Heranziehung von Zivildienstpflichtigen nehmen könnte.

Was wären die Konsequenzen einer derartigen Erklärung der Bundesregierung? Ich möchte hier nicht auf die Details eingehen, die sich aus dem Zivildienstgesetz ergeben, wozu Herr Rechtsanwalt Hannover sprechen wird. Gegenstand meiner Betrachtung ist nur die geplante Verfassungsänderung. Aus ihr ergibt sich jedenfalls, daß es sich um eine Verpflichtung zur Dienstleistung handeln soll, die wahrscheinlich in der Nähe des Beamtenverhältnisses steht, mit der wahrscheinlichen Konsequenz, daß jedenfalls nach der herrschenden Lehre ein Streik ausgeschlossen sein dürfte.

Ebenfalls nicht zulässig wäre irgendeine andere Form des Arbeitskampfes. Der nähere Inhalt dieses Dienstverhältnisses würde entweder durch Gesetz oder Verordnung oder durch Verwaltungsakt einseitig vom Dienstherrn festgesetzt. Damit wäre die Substanz des Rechts auf freie Wahl des Arbeitsplatzes und der Koalitionsfreiheit beseitigt. Die Gewerkschaften wären zwar nicht verboten, könnten sich aber auf diesem Gebiet schwerlich noch betätigen, da alle Fragen einseitig vom öffentlich-rechtlichen Dienstherrn entschieden werden könnten. Unter der vieldeutigen Voraussetzung, daß es die Bundesregierung zur Versorgung der Zivilbevölkerung für erforderlich hält, ist es also möglich, alle auf vertraglicher Grundlagen beruhenden Arbeitsverhältnisse in öffentliche Dienstverhältnisse zu überführen und jeden einzelnen zu einem öffentlichen Bediensteten zu machen.

Schauen wir schließlich noch auf die geplante Neufassung von Art. 91, wobei in diesem Arbeitskreis vor allem der letzte Absatz interessiert. Nach Absatz 1 kann ein Land die Polizeikräfte anderer Länder oder Streitkräfte des Bundes zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitlich-demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes anfordern. Absatz 2 ermächtigt die Bundesregierung, sich die Polizeistreitkräfte des betroffenen Landes und der anderen Länder zu unterstellen, falls das betroffene Land nicht selbst zur Bekämpfung der Gefahr bereit oder in der Lage ist. Nach Absatz 5 finden die Absätze 1 bis 4 keine Anwendung auf Arbeitskämpfe, die zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen von Vereinigungen im Sinne des Artikels 9, Absatz 3, das heißt von Koalitionen, geführt werden. Hieraus ergibt sich durch Umkehrschluß, daß die Bundesregierung durch die Streitkräfte des Bundes oder die Polizeistreitkräfte der Länder Arbeitskämpfe unterdrücken darf, wenn sie nicht zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen geführt werden. Über die Frage aber, ob sie zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen geführt werden oder nicht, entscheidet zunächst die Bundesregierung. Gegen ihre Entscheidung steht zwar der Rechtsweg offen. Doch dürfte bis zu seiner Erschöpfung der Fall erledigt sein. Nach dieser Vorschrift können also alle Streiks, die einen politischen Einschlag haben, unterdrückt werden.

Weder im Kaiserreich noch in der Weimarer Republik, noch in den Jahren seit Gründung der Bundesrepublik ist je in Friedenszeiten eine Situation aufgetreten, die auch nur zur Diskussion darüber geführt hätte, ob es notwendig sei, das Recht auf freie Wahl des Arbeitsplatzes und die Freiheit von Arbeitszwang aufzuheben und die Möglichkeit von zivilen Dienstverpflichtungen einzuführen. Gegen angemessene Ermächtigungen für den Kriegsfall, aber nur für diesen, habe ich nichts einzuwenden. Aber an welche historischen Fälle denkt die Bundesregierung, welchen Situationen meint sie vorbeugen zu müssen, wenn sie für sich auch für Friedenszeiten so weitgehende Ermächtigungen verlangt?

Die Konsequenzen des Zivildienstgesetzes für den einzelnen

Heinrich Hannover

In der Öffentlichkeit wird vorwiegend das Notstandsverfassungsgesetz diskutiert. Für wesentlich gefährlicher halte ich die sogenannten einfachen Nebengesetze. Diese sogenannten Nebengesetze sehen eine totale Erfassung und Inpflichtnahme der Zivilbevölkerung vor. Vorbilder der wichtigsten dieser Gesetze, nämlich des Zivildienstgesetzes, sind einmal das Gesetz über den Vaterländischen Hilfsdienst, das Kaiser Wilhelm im Jahre 1916 unterzeichnete; weiter aber sind es Gesetze und Verordnungen aus der nationalsozialistischen Zeit. In der Begründung ihrer Nebengesetzentwürfe beruft sich die Bundesregierung, ohne zu erröten, auf Gesetze, wie das Luftschutzgesetz vom 26. Juni 1935, auf die Notdienstverordnung vom 15. 10. 1938 und auf die Verordnung zur Sicherstellung des Kräftebedarfs für Aufgaben von besonderer staatspolitischer Bedeutung, kurz Dienstpflichtverordnung, vom 13. Februar 1939. Die Bundesregierung hat

die früheren Gesetze, insbesondere die Hitlerschen Gesetze, einer Kritik unterzogen, die in folgendem Satz gipfelt — nachdem zunächst dargelegt worden ist, daß diese ganzen kriegsbedingten Anforderungen auf verschiedene Gesetze und verschiedene Behörden verteilt worden seien: „Diese Aufspaltung der Rechtsgrundlagen hat bei der verwaltungsmäßigen Durchführung unangenehme Überraschungen zur Folge gehabt und eine befriedigende Abstimmung der verschiedenen Personalanforderungen erschwert, wenn nicht unmöglich gemacht." Meine Damen und Herren, da kann man nur sagen: Kein Wunder, daß wir den Krieg verloren haben, wenn der Hitler die Zivilbevölkerung so schlecht in den Griff bekommen hat. Die Ministerialbeamten von 1965 wollen sich diesen Vorwurf nach dem nächsten Krieg jedenfalls nicht zuziehen. Ihre Gesetzentwürfe, das muß man ihnen lassen, sind wesentlich perfektionistischer als die Hitlers.

Da ist zunächst das sogenannte *Zivildienstgesetz*. Diesem Zivildienstgesetz muß eine philologische Vorbemerkung vorangestellt werden. Das Wort „zivil" erfüllt uns alle, wie ich hoffe, mit Ehrfurcht. Aber es wird hier wie an manchen anderen Stellen der Notstandsgesetzgebung leider mit falschen Karten gespielt. Dieses Gesetz hieß ursprünglich, als es Herr Schröder einbrachte, ehrlicherweise „Notdienstgesetz". Vielleicht war die Ähnlichkeit des Vokabulars zu Hitlers Notdienstverordnung zu peinlich, man hat es jedenfalls umbenannt in Zivildienstgesetz und verschleiert damit, daß dieses Gesetz nur insofern etwas mit „zivil" zu tun hat, als es die vollständige Militarisierung der Zivilbevölkerung beinhaltet. Dieses Gesetz wird von der Bundesregierung selbst in der Begründung ihres Entwurfs als Gegenstück zum Wehrpflichtgesetz bezeichnet. Es erfaßt die gesamte arbeitsfähige Zivilbevölkerung, und zwar Männer von 18 bis 65 und Frauen von 18 bis 55 Jahren und unterwirft sie einer gesetzlichen Zivildienstpflicht. Gegenstand des Zivildienstes sind nach § 3 des Gesetzentwurfes Dienstleistungen nichtmilitärischer Art für lebens- und verteidigungswichtige Aufgaben im Bereich der öffentlichen Verwaltung und der Streitkräfte, einschließlich der Verbündetenstreitkräfte, sowie für Aufgaben im nichtöffentlichen Bereich, die dem Schutz und der Versorgung der Zivilbevölkerung oder der Herstellung und Aufrechterhaltung der Verteidigungsbereitschaft dienen. Das, meine Damen und Herren, umfaßt nun praktisch alles, was in irgendeiner Weise für die Verteidigung herangezogen werden kann, es umfaßt beispielsweise auch eine Fabrikation von Konservenwurst für die Bundeswehr, denn ohne Wurst kann die Bundeswehr nicht verteidigen.

Es wird nun eine Arbeitsverpflichtung nach dem Zivildienstgesetz vorgesehen, die ähnlich wie das Wehrdienstverhältnis durch einen Heranziehungsbescheid begründet wird, der dem einzelnen Zivildienstpflichtigen von der Heranziehungsbehörde zugestellt wird und sein bis dahin freies Arbeitsverhältnis umwandelt in ein sogenanntes Zivildienstverhältnis. Das Zivildienstverhältnis kann in drei verschiedenen Rechtsformen begründet werden, einmal innerhalb eines bereits bestehenden Dienstverhältnisses als Beamter oder eines bestehenden Arbeitsverhältnisses als Arbeitnehmer; dann zweitens in einem neu zu begründenden Arbeitsverhältnis oder durch Begründung eines Beamtenverhältnisses auf Widerruf und drittens in der Form eines sogenannten Hilfsdienstverhältnisses. Im sogenannten Hilfsdienstverhältnis gehen die Verpflichtungen des Dienstpflichtigen am weitesten. Nach § 37 des Gesetzentwurfes kann der Herangezogene verpflichtet werden, in einer Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen, an einer Gemeinschaftsverpflegung teilzunehmen und Dienst- oder Arbeitskleidung zu tragen. Der § 29 des Gesetzes umschreibt die allgemeine Gehorsamspflicht, die dahin geht, daß der Herangezogene verpflichtet ist, die ihm von dem Zivildienstberechtigten übertragenen Aufgaben nach besten Kräften zu erfüllen und hierbei soweit zumutbar auch Gefahren auf sich zu nehmen. Diese Pflichten, meine Damen und Herren, werden jetzt abgesichert durch Strafbestimmungen, die den Bestimmungen über Entfernung von der Truppe und Fahnenflucht nachgebildet sind. Welche rechtlichen Konsequenzen das hat, werde ich nachher noch an einigen Beispielen aufzeigen.

Durch dieses Zivildienstgesetz tritt eine dem Militär vergleichbare Organisierung der arbeitenden Zivilbevölkerung ein. Ich möchte Ihnen das an einigen Beispielen darlegen. Der Arbeiter A. ist beschäftigt in der Fabrik des Herrn F. auf Grund eines freien Arbeitsvertrages. Er möchte sein Arbeitsverhältnis kündigen und in einen Betrieb überwechseln, in dem er bessere Verdienstmöglichkeiten hat. Ihm wird ein Heranziehungsbescheid zugestellt, der sein Arbeitsverhältnis in ein Zivildienstverhältnis verwandelt und ihn

damit an den Arbeitsplatz fesselt, und zwar zu den bisherigen Bedingungen. Jede Arbeitsverweigerung wäre ein Verstoß gegen die Strafbestimmung des § 63 des Zivildienstgesetzes. Das ist ein individuell betrachteter Fall. Aber wie sieht das Ganze nun im großen Maßstab aus. Und da liegen ja wohl die eigentlichen Absichten und Hintergründe des Gesetzes. Stellen Sie sich bitte vor, die IG Metall beschließt für einen bestimmten Industriezweig einen Streik zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen, und von diesem Streik wird auch, um bei unserem Beispiel zu bleiben, die Fabrik des Herrn F. betroffen. Herr F. und seine Kollegen wenden sich hilfesuchend an die Heranziehungsbehörde und klagen dort ihr Leid, daß eine begehrte Lohnerhöhung von sagen wir 20 Prozent nicht drin sei, und man entspricht ihrem Wunsche und stellt allen beteiligten Arbeitern dieses Industriezweiges sogenannte Heranziehungsbescheide zu. Der proklamierte Streik fällt aus, weil eine Durchführung des Streiks eine strafbare Handlung nach § 63 des Zivildienstgesetzes wäre. Die IG Metall kann nicht weiterhin zur Durchführung des Streikes auffordern, weil diese Aufforderung eine ihrerseits strafbare Aufforderung zu einer strafbaren Handlung im Sinne des § 111 des Strafgesetzbuches wäre.

Sie sehen, daß sich diese Regelung des Zivildienstgesetzes mißbrauchen läßt zur Verhinderung von Streiks, und zwar in einem wesentlich weitergehenden Umfang, als Herr Dr. Stein in seinem Einführungsreferat meinte. Herr Dr. Stein hielt, wenn ich ihn recht verstanden habe, die Unzulässigkeit des Streiks nur deshalb für gegeben, weil es sich bei dem Dienstverhältnis um ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis handele, für das die allgemeinen Grundsätze über die Unzulässigkeit des Streiks zu gelten hätten, und weiter zog er einen Umkehrschluß zu Artikel 91, Abs. 5 des neuesten Entwurfes, wonach jedenfalls politische Streiks unterdrückt werden könnten. Ich glaube, die Sache geht viel einfacher, indem einfach über § 63 des Zivildienstgesetzes jeder Streik, jede Arbeitsniederlegung für strafbar erklärt wird.

Damit Sie nicht glauben, daß ich dort etwas an die Wand male, was mit den guten Absichten der Initiatoren dieses Gesetzes nicht im Einklang steht, möchte ich mich absichern durch ein historisches Beispiel. Im Jahre 1919 gab es im Ruhrgebiet eine breite Streikbewegung der Arbeiterschaft. Und damals hat der zuständige Reichskommissar — es tut mir leid, daß es ein Sozialdemokrat war, er hieß Karl Severing — eine Verordnung erlassen, durch die Männer einer bestimmten Altersspanne zu Notdienstarbeiten von den Gemeindebehörden herangezogen werden konnten. Und Herr Severing hat ein Buch geschrieben, das heißt „Im Wetter- und Watterwinkel", in dem er sich dazu bekennt, daß diese Verordnung dazu geführt habe, die Streikbewegung zum Erliegen zu bringen. Severing führt sinngemäß aus, daß die Drahtzieher des Streiks durch Zustellung solcher Heranziehungsbescheide vor die Wahl gestellt waren, entweder die Notstandsarbeiten zu verrichten und damit den Streik zu desavouieren, den sie gefordert hatten, oder aber ins Gefängnis zu gehen und damit „auf andere Weise unschädlich gemacht" zu werden. Wir sollten uns, meine ich, keinen Illusionen darüber hingeben, daß die Bürokraten von 1965 weniger einfallsreich sein sollten, als Herr Severing es schon war. Durch die Regelung, die das Zivildienstgesetz vorsieht, ist das Streikrecht praktisch beseitigt, und es ist Zeichen für mangelnde Informiertheit oder für intellektuelle Unredlichkeit, wenn die Befürworter der Notstandsgesetze darauf hinweisen, daß ja die Koalitionsfreiheit und damit die Rechte der Gewerkschaften durch die Neufassung des Artikels 91 gewährleistet bleiben. Wenn das Streikrecht durch das Zivildienstgesetz beseitigt ist, und das ist der Fall, dann haben die Gewerkschaften im selben Moment, wo dieses Gesetz in Kraft tritt, ausgespielt.

Aber lassen Sie mich noch ein weiteres Beispiel für die Anwendungsmöglichkeiten des Zivildienstgesetzes geben. In einem sogenannten Verteidigungsfall gibt es in noch höherem Maße als im sogenannten Frieden Staatsbürger, die der Obrigkeit unbequem sind. Da ist der Gewerkschaftssekretär G., der eine unbequeme politische Aktivität entfaltet; da ist der Staatsbürger S., der für eine im Bundestag noch nicht vertretene Partei wirbt; da ist der Journalist, der sich durch kritische Artikel oder Fernsehsendungen unbeliebt gemacht hat; da ist der Rechtsanwalt R., der ab und zu Kommunisten verteidigt; oder der Arzt A., der ab und zu Aufrufe gegen die radioaktive Verseuchung der Atmosphäre unterschrieben hat. Solange wir den sogenannten Frieden haben, läßt man diese Leute gewähren, aber im Verteidigungsfalle, wenn das Volk einheitlich ideologisch ausgerichtet werden muß — das wußte schon der alte General Ludendorff, und

das weiß man auch heute —, da müssen diese Leute politisch neutralisiert werden. Und das geschieht in der Weise, daß man ihnen Heranziehungsbescheide zustellt, durch die sie zu Zivildienstpflichtigen werden, und zwar wird man sie nicht, wie man es sonst bei anderen Arbeitnehmern tut, an ihrem bisherigen Arbeitsplatz festnageln, sondern man wird sie in einem sogenannten langfristigen Hilfsdienstverhältnis zusammenfassen, man wird sie in ein Lager bringen — das heißt natürlich nicht mehr Lager, sondern Gemeinschaftsunterkunft. Man wird ihnen eine Uniform anziehen — die heißt auch nicht mehr Uniform oder Häftlingskleidung, sondern Dienst- oder Arbeitskleidung —, und sie werden dann mit geschultertem Spaten und einem Lied auf den Lippen ins Moor ziehen und verteidigungswichtige Aufgaben erfüllen. Auf diese Weise kann man mit gutem Gewissen behaupten, daß an ein *Wiederaufleben* von Konzentrationslagern natürlich nicht gedacht ist.

Durch die Regelungen des Zivildienstgesetzes, meine Damen und Herren, wird eine soziale Zwangsordnung aufgerichtet, die die politische Zwangsordnung des Notstandsverfassungsgesetzes ergänzt. Und es bedarf auch der Erwähnung und Beachtung, daß diese soziale Zwangsordnung in einem Staat eingeführt werden soll, der eine privatkapitalistische Gesellschaftsordnung hat, in dem die Privatnützigkeit der Produktion auch im Notstandsfall erhalten bleiben soll. Es läßt sich leicht ausdenken, daß die Gewinne der festgefrorenen Arbeitsentgelte um so nutzbringender zu Buch schlagen, je länger der Notstand dauert. Und es wird damit deutlich, wessen Interessen diese Gesetze dienen.

Das Zivildienstgesetz, meine Damen und Herren, ist sozusagen das Schlüsselgesetz für alle anderen Nebengesetze. Es schließt deren Anwendbarkeit gewissermaßen auf. Die Heranziehung zu allen anderen Diensten, seien es Dienste nach dem Selbstschutzgesetz, nach dem Zivilschutzkorpsgesetz, vollzieht sich in Anwendung der allgemeinen Rechtsgrundsätze, die das Zivildienstgesetz anbietet. Nach dem Selbstschutzgesetz, das ich ganz kurz streifen möchte, soll eine Selbstschutzpflicht — früher hieß das Luftschutzpflicht — begründet werden für alle Staatsbürger, ohne altersmäßige Begrenzung nach unten oder oben. Lediglich für die Teilnahme an Ausbildungsveranstaltungen — früher nannte man so etwas Dienst, heute also Ausbildungsveranstaltung — ist eine Altersbegrenzung von 16 bis 65 vorgesehen, und zwar für Männer wie Frauen. Im übrigen enthält dieses Selbstschutzgesetz eine Reihe von Verpflichtungen, bei denen man sich bisher, das wird aber sicher die endgültige Redaktion noch verbessern, noch nicht einmal die Mühe gemacht hat, die alten Namen auszumerzen, lediglich Selbstschutzausrüstung ist neu und Haushaltsbevorratung, vielleicht auch Geräteausstattung für Gebäude, alles Dinge, die der Staatsbürger auf eigene Kosten anzuschaffen hat, aber Begriffe wie Verdunkelung, Tarnung, Entrümpelung sind uns noch bekannt. Weiter soll nach diesem Gesetz eine Verpflichtung des Staatsbürgers begründet werden, an einem sogenannten Selbstschutzzug teilzunehmen, und der Staatsbürger soll auch verpflichtet werden, in diesem Selbstschutzzug und anderen Selbstschutzorganisationen bestimmte Posten zu übernehmen. Der Betriebsselbstschutz bringt eine zusätzliche Form der Freizeitbeschäftigung für alle abhängigen Staatsbürger, da sie kraft ihrer Zugehörigkeit zu einem Privatbetrieb betriebsselbstschutzpflichtig sind, und der Inhaber ist kraft Gesetzes Leiter des Betriebsselbstschutzes.

Hier wie auch an anderen Stellen enthüllt sich eine geistige Anleihe an das Führerstaatprinzip des vergangenen Regimes. Den Initiatoren des Gesetzes erscheint es ganz selbstverständlich, daß man kraft Gesetzes den Betriebsinhaber zum Betriebsselbstschutzleiter macht, obwohl er allein durch die Eigenschaft, Eigentümer von Produktionsmitteln zu sein, in keiner Weise als besonders geeignet für diese Aufgabe ausgewiesen ist. Das kann durchaus praktische Konsequenzen haben, denken Sie etwa daran, daß nach dem Selbstschutzgesetz der Leiter des Betriebsselbstschutzes darüber zu entscheiden hat, ob seine Betriebsangehörigen wegen der Gefahr eines drohenden Angriffs nach Hause in ihre Wohnungen zu entlassen sind oder nicht. In dieser Frage könnte etwa ein von den Betriebsangehörigen gewählter Betriebsselbstschutzleiter unter Berücksichtigung der Interessen der Arbeitnehmerschaft zu anderen Auffassungen gelangen als der Betriebsinhaber, der ein Interesse daran hat, die Arbeiter bis zur letzten Minute arbeiten zu lassen. In diesem Selbstschutzgesetz wird eine Hierarchie der Luftschutzleiter installiert; über die Zahlen informiert die Begründung des Entwurfs der Bundesregierung. Danach wird man nach Schätzungen der Bundesregierung brauchen ca. 1 Million Selbstschutzwarte, ca. 80 000 Leiter von Selbstschutzblocks, ca. 6200 Leiter von Selbstschutzbezirken, ca. 6200 Selbstschutzzugführer, ca. 111 600 Selbstschutzpflichtige in Selbstschutzzügen und ca. 180 000 Gehilfen. Alle diese Leute, meine Damen und Herren, werden nicht etwa gewählt, wie man das in einem demokratischen Staat vermuten würde, sondern von oben her eingesetzt. Schon die Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Wissenschaftler hat auf die Gefahren einer ideologischen Gängelung der Bevölkerung hingewiesen, die in dieser hierarchischen Ordnung des ganzen Luftschutzwesens angelegt ist. Es heißt in dieser Schrift: „Schließlich bieten Zivilschutzerfordernisse Anlaß, die Bevölkerung bis zum Hauswart herab vollständig zu organisieren und zu Übungen einzuberufen. Eine solche Bevölkerung ist für staatliche Propaganda und Gängelung in fast idealer Form empfänglich. Die beste Absicht einer zum Kampf um die Freiheit entschlossenen Regierung kann nicht verhindern, daß eine solche Erfassung und Durchorganisierung der Bevölkerung untergeordneten Stellen Macht verleiht, die bestimmten Eigengesetzlichkeiten folgt." Diese kleinen Herrscher des Selbstschutzes bekommen nach dem Gesetzentwurf recht wichtige Aufgaben, insbesondere fällt ihnen die Aufgabe zu, bei feindlichen Angriffen für Unterrichtung über die Lage zu sorgen. Die Voraussetzung, um dieses ganze System der Selbstschutzwärter zu installieren, sind in § 39 des Gesetzentwurfs umschrieben. Danach genügt bereits, um Verpflichtungen, Zuständigkeiten und Befugnisse, die nach den Vorschriften dieses Gesetzes vom Eintritt des Verteidigungsfalles abhängig sind, in Kraft zu setzen, daß die Bundesregierung festgestellt hat, daß eine verstärkte Durchführung von Selbstschutzmaßnahmen dringend erforderlich ist.

Das Zivilschutzkorps schafft eine weitere hierarchische Organisation in unserem Staat. Aufgabe des Zivilschutzkorps, das nach dem Entwurf eines Gesetzes über das Zivilschutzkorps und den Zivilschutzdienst eingerichtet werden soll, ist der Schutz der Zivilbevölkerung gegen Gefahren, die durch die Wirkung von Kriegshandlungen oder Kriegswaffen im Verteidigungsfall entstehen können. Unter anderem werden in § 2 des Entwurfs aufgeführt: Brandschutz, Bergung, ABC-Schutz, Sanitätswesen, Schwimmbrückenbau und Hubschrauberdienst. Angehörige des Zivilschutzkorps sollen nach § 4 einmal berufsmäßige Angehörige sein, sodann Freiwillige auf Zeit und nicht zuletzt Zivildienstpflichtige, die nach dem Zivildienstgesetz einberufen werden. Es ist auch bereits gesagt, an welchen Personenkreis hier gedacht ist; man will zum Zivilschutzkorps Wehrpflichtige der zum Grundwehrdienst aufgerufenen Geburtsjahrgänge heranziehen, die nach dem Musterungsergebnis für den Wehrdienst tauglich sind, in einem jeweils nach dem Abschluß der Musterung zwischen dem Bundesminister des Innern und dem Bundesminister für Verteidigung zu vereinbarenden Umfang, weiter Wehrpflichtige, die vor dem 1. Juli 1937 geboren sind, es sei denn, sie haben in der Bundeswehr oder in der früheren Wehrmacht Wehrdienst geleistet oder einen Einberufungsbescheid für die Bundeswehr erhalten, und schließlich Wehrpflichtige, die in der Bundeswehr oder in der früheren Wehrmacht Wehrdienst geleistet haben, soweit sie sich freiwillig melden und durch das zuständige Kreiswehrersatzamt freigegeben werden. Die Rechtsstellung der Dienstpflichtigen für das Zivilschutzkorps ist in § 6 des Entwurfs dahin umschrieben, daß sie dem langfristigen Hilfsdienstverhältnis im Sinne des Zivildienstgesetzes entsprechen soll. Die Gesamtstärke dieses Zivilschutzkorps wird von der Bundesregierung geschätzt auf 200 000 Mann Zivilschutzkorpsangehörige sowie weitere 180 000 Mann Zivilschutzdienstpflichtige.

Damit habe ich die Gesetze kurz gestreift, die eine Inpflichtnahme der Zivilbevölkerung beinhalten. Diese Gesetze bewirken eine totale Verfügung über den Menschen. Sie verfügen über seine Arbeitskraft, über sein Arbeitseinkommen, über seine Freizeit, über seine körperliche Bewegungsfreiheit — ich denke da an das Aufenthaltsregelungsgesetz, das ich hier nicht näher erwähnte —, über Gesundheit und Leben — der berühmte § 29, der die allgemeine Gehorsamspflicht umschreibt —, und sie bewirken vor allem eine vollständige Beherrschung der politischen Bewußtseinsbildung. Wenn alle diese hierarchischen Ordnungen errichtet sind, die in diesen Gesetzen vorgesehen sind, wird der Staatsbürger von einer Fülle von Obrigkeiten vielfältig ergriffen. Er ist nicht mehr der verantwortliche Mitgestalter des politischen Lebens des Staates, sondern er ist einem System von Befehl und Gehorsam unterworfen. Die Einrichtung dieser hierarchischen Strukturprinzipien und -ordnungen muß notwendig eine Machtverschiebung vom Parlament und vom frei organisierten Volk auf

die Bürokratie und das Militär bewirken, wie sie schon einmal in der Weimarer Republik — Bracher hat das sehr deutlich ausgeführt — stattgefunden hat. Weiter wird durch diese Gesetze eine Legalisierung der Machtpositionen der Großindustrie bewirkt. Entgegen aller geschichtlichen Erfahrung vertrauen die Gesetzgeber von 1965 den Mächten, die schon einmal an dem Unglück, das über Deutschland gekommen ist, maßgeblich beteiligt waren. Sie wollen den Schutz der freiheitlich-demokratischen Ordnung Bürokratien und hierarchischen Organisationskörpern anvertrauen, in denen noch zum großen Teil die Leute von gestern sitzen. Das Gesetzgebungswerk ist gleichzeitig getragen von einem irrationalen Mißtrauen gegen die Gewerkschaften und gegen das frei organisierte Volk, das, wenn es nur kampfbereit gewesen wäre, Deutschland vor der Barbarei des Nationalsozialismus sicher hätte bewahren können. Der Mensch wird in diesen von reaktionären Ministerialbeamten ausgedachten und von ungenügend informierten Bundestagsabgeordneten beklatschten Notstandsgesetzen zum wehrlosen Werkzeug wirtschaftlicher Machtinteressen degradiert. Der dem Grundgesetz vorangestellte Anspruch, daß unser Staat sich durch den Schutz von Freiheit und Menschenwürde von seinem historischen Vorgänger unterscheide, wird zum Hohn auf eine Verfassungswirklichkeit, die den faschistischen Führerstaat ganz unverhohlen imitieren und übertreffen will. Nach Inkrafttreten dieser Gesetze und Errichtung der in ihnen vorgesehenen, auf Befehl und Gehorsam gegründeten Ordnungen wird es keine demokratische Freiheit mehr geben, die noch zu schützen wäre.

Möglichkeiten des gewerkschaftlichen Schutzes für Zivildienstverpflichtete

Thomas von der Vring

Die zentrale Frage eines Zivildienstverhältnisses im Notstandsfalle lautet: Wie wird die Höhe der Löhne und Gehälter bestimmt? Kündigungsbestimmungen und dergleichen hängen eng mit ihr zusammen, denn die Einschränkung des Kündigungsrechtes kann zu einer wesentlichen Schmälerung des Arbeitsverdienstes führen. Autoritäre Lohnfestsetzung, wie auch immer geartet, oder freie, tarifvertragliche Lohnbestimmung? — das ist die Alternative.

Der Höcherlsche Entwurf eines Zivildienstgesetzes (BT-Drucksache IV/450 vom 6. 6. 1962) macht sich die Sache denkbar einfach, drückt sich um dieses Problem. Obwohl er exzessive Dienstverpflichtungen einschließlich Kündigungs- und Streikverbot für unbegrenzte Zeit ermöglicht, behandelt er das konkrete Zivildienstverhältnis wie eine unbedeutende, vorübergehende Randerscheinung in einer weiterhin freien Wirtschaft. Der Entwurf löst das Problem der Einkommensbestimmung scheinbar, indem er den Grundsatz einführt: Fortzahlungsgarantie für die Höhe des bisherigen Einkommens der Dienstverpflichteten. Dienstverpflichtete, die vorher nicht gearbeitet hatten, sollen nach den sonst in ihrem Arbeitsbereich üblichen Bedingungen entlohnt werden, und für sogenannte Hilfsdienstverpflichtete im Rahmen quasimilitärischer Einsatzkommandos gelten als Minimum die Sätze des Wehrsoldgesetzes. Demzufolge kommen die Gewerkschaften in dem Höcherlschen Entwurf gar nicht vor.

Das ist die Status-quo-Konzeption zur Krisenbewältigung, das Prinzip des Burgfriedens, des sozialen Waffenstillstandes. Leider ist es illusorisch. Denn jede große Krise verändert in besonderer Weise sämtliche ökonomischen Relationen. Während der ersten beiden Jahre des Ersten Weltkrieges blieben die Nominallöhne in zahlreichen Tarifbereichen konstant, während die Lebenshaltungskosten sich mehr als verdoppelten. Das Einfrieren der nominalen Einkommen ist nicht möglich, wenn deren Kaufkraft in unabsehbarer Weise schrumpfen kann. Das bedeutet, daß auch in Krisenzeiten sich das Problem der Neubestimmung von Löhnen und Gehältern stellt. Auch die Höhe des Einkommens von Dienstverpflichteten muß laufend geregelt werden.

Mit dem Problem der Lohnregelung stellt sich aber das Problem des Streiks. Soll Dienstverpflichteten das Streikrecht genommen werden? Kann man gar mittels Dienstverpflichtung Streikende zur Kampfaufgabe zwingen? Hat der Staat das Recht zum Streikverbot und damit zur Zwangsschlichtung? — Der Höcherlsche Entwurf will das Streikrecht von Dienstverpflichteten generell suspendieren, ja, er erlaubt auch die Dienstverpflichtung zum Zwecke der Streikunterbindung.

Das ist einerseits ein Problem des Verfassungsrechts. Die unabänderbaren Grundrechte verbieten jede Zwangsschlichtung mit äußerst eng zu fassenden Ausnahmen. Dazu Hueck-Nipperdey:

> „Das Prinzip der Freiwilligkeit im Schlichtungsrecht kann auf Grund eines Gesetzes allenfalls dann zugunsten der Zwangsschlichtung durchbrochen werden, wenn der freiwillige Einigungsversuch gescheitert ist und die Fortdauer der Gesamtstreitigkeit und der mit ihr verbundenen Arbeitskämpfe einen akuten wirtschaftlichen oder sozialen Notstand hervorrufen würde . . . Aber diese Fälle der Zwangsschlichtung auf Grund eines akuten Notstandes sind eng zu begrenzen." (Lehrbuch, II, 6. Aufl., S. 36.)

Die Grenzen der Zwangsschlichtung sind zugleich die Grenzen für jedes Streikverbot (abgesehen vom politischen Streik). Denn ohne Streikrecht gibt es keine Tariffreiheit. Daher können Streiks nur in Einzelfällen unterbunden werden, wenn das Streikverbot der Beseitigung eines akuten Notstandes dient; ein generelles Streikverbot ist unzulässig.

Auch im Ausnahmezustand. Auch im Kriegsfalle. Es ist bekannt, daß viele Juristen für den Kriegsfall das Streikrecht suspendiert sehen wollen. Aber das ist ein Ausfluß der juristischen Mentalität und keine Konsequenz des Rechts. Wenn der Terminus Ausnahmezustand oder Kriegszustand fällt, verlieren manche Juristen urplötzlich die Kontenance. Mit der Geste: Not kennt kein Gebot! treten sie ab.

Einschränkungen der Tariffreiheit, des Streikrechts und des Rechtes auf freie Wahl des Arbeitsplatzes lassen sich nicht einfach mit Zweidrittelmehrheit ermöglichen. Vielmehr werden hier unabdingbare Grundrechte beschnitten, was nur ausnahmsweise zur Beseitigung eines akuten Notstandes, d. h.: einer akuten Gefahr für Leib und Leben der Bevölkerung sowie für die verfassungsgemäße Ordnung zulässig ist. Die Eingriffe müssen daher den Notwendigkeiten angemessen sein, d. h. den Erfordernissen zur Abwendung der Not. — Wir wollen hier untersuchen, welche Einschränkungen die Not gebieten kann und welche nicht.

Dienstpflicht und Streikrecht schließen sich nicht aus. Warum also Streikverbot?

Das erste Argument für ein generelles Streikverbot lautet: Streiks beeinträchtigen in Notzeiten, besonders im Kriege, die nationale Widerstandsfähigkeit. Es klingt einleuchtend, wenn gesagt wird: Streiks mindern die Produktion. Das kann man sich in Krisenzeiten nicht leisten. Die logische Konsequenz ist die autoritative Lohnfestsetzung, die Zwangsschlichtung.

Betrachten wir dieses ökonomische Argument genauer. Es sagt, bei autoritativer Lohnfestsetzung sei die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft (Produktionsmenge) größer als bei freier Lohnbestimmung mit eventuellen Streiks. Dies ist die Frage nach der volkswirtschaftlichen Effizienz der Zwangsschlichtung. Sie ist schon recht alt, alt auch ihre Antwort. Juristen zwar, so ihnen soziologisch-ökonomische Kategorien fremd sind, halten unbesehen eine Zwangsschlichtung für „wirtschaftlicher" als eine freie Lohnbestimmung mit Kampfmöglichkeit. Die umfangreiche soziologisch-ökonomische Literatur zu dieser Frage, vor allem die empirischen Untersuchungen verschiedener Zwangsschlichtungspraktiken auch unter kriegswirtschaftlichen Verhältnissen, überzeugen aber vom Gegenteil. Der Tenor der Untersuchungen lautet: Marktverhältnisse können nicht ohne Produktionsstörungen autoritär beeinflußt werden. Lohndiktate haben in der Regel soziale Spannungen zur Folge. Der Konflikt wird nicht gelöst, sondern in irrationaler Weise verdrängt. Konkrete Folgen sind: Unzufriedenheit der Arbeitnehmer, Verschlechterung des Betriebsklimas und damit Minderung der Arbeitsproduktivität, Go-Slow-Praktiken, Krankfeiern, wilde Streiks, nicht selten heimliche Lohnaufbesserungen durch die Betriebsleitungen. Die so erzeugte soziale Unzufriedenheit kann sich in gefährlichen politischen Unruhen entladen. Nirgends außer in totalitären Staaten haben Streikverbote große Streiks verhindern können — auch nicht in Kriegszeiten.

Zwangsschlichtung ist wirtschaftlich ineffizient. In allen nicht totalitären Ländern, in denen man in Krisenzeiten autoritäre Lohnfestsetzung mit Streikverbot eingeführt hatte, scheut man heute davor zurück. Als in Deutschland

Ende 1916, nach zweieinhalb Jahren Weltkrieg, zur Zeit der faktischen Diktatur Ludendorffs, zu Beginn des katastrophalen Steckrübenwinters, die allgemeine Zivildienstpflicht eingeführt wurde, hat man zwar Streiks verboten — was, wie die Massenstreiks und die sich häufenden Belegschaftsstreiks bewiesen, relativ wirkungslos war. Aber man war doch beim Erlaß des Gesetzes einsichtig genug gewesen, den Dienstverpflichteten zugleich kollektive und individuelle Möglichkeiten zu eröffnen (Arbeiterausschüsse und Abkehrscheinregelung), um dennoch in gewissem Umfang Lohnerhöhungen zu erringen. Dieses sogenannte „Vaterländische Hilfsdienstgesetz", weit entfernt davon, eine vernünftige Regelung zu schaffen, nimmt sich gegenüber dem Höcherlschen Entwurf erstaunlich liberal und einsichtig aus.

Allerdings — und auch das kann als Parallele verstanden werden: Der ursprüngliche Regierungsentwurf von 1916 sah in vier knappen Paragraphen lediglich die Dienstverpflichtungsrechte für die Behörden vor. Die liberalen Ergänzungen sind dann in den Ausschußberatungen des Reichstages von den Gewerkschaften, die man damals zur Disziplinierung der Arbeiter brauchte, durchgesetzt worden. Die Mehrheitssozialdemokratie hat daraufhin dem Gesetz zugestimmt, unzufrieden zwar, aber um Schlimmeres zu verhüten, wie sie sagte. Die kompromißlos ablehnende USPD machte ihr darum einmal mehr den Vorwurf des Arbeiterverrats. Die vertrackte Dialektik sowohl von Anpassung als auch von kompromißloser Negation ist schon damals wirksam gewesen.

Auf der anderen Seite: Wie groß ist wirklich die Gefahr produktionsstörender Streiks unter einer volksverbundenen Regierung, wenn tatsächlich Gefahr droht? Wo und wann hat es in ihrer langen Geschichte die deutsche Arbeiterschaft an Verantwortungsgefühl fehlen lassen? Je mehr die Politik der Regierung im Interesse des Volkes ist und je freier die Lohnbestimmung, desto seltener werden die tatsächlichen Konflikte sein.

Die ökonomischen Vorteile einer Zwangsschlichtung sind also nur scheinbar. Tatsächlich schwächt sie in der Regel die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft, besonders den Leistungswillen der Arbeitnehmer.

Ein zweites, ökonomisches Scheinargument für die Zwangsschlichtung sagt: In Krisenzeiten müssen die Löhne gesenkt werden, weil ja notwendig ein Teil des Sozialproduktes dem Konsum entzogen werde. Dieses Argument ist falsch. Denn das Verfahren, durch autoritäre Lohnsenkungen die Lasten der Krise einseitig auf die Arbeitnehmer abzuwälzen, würde in besonderem Maße soziale und politische Konflikte erzeugen. Richtig wäre dagegen, die Lasten einer Krise, besonders des Krieges, durch Besteuerung sichtbar zu verteilen. Zwangsschlichtung darf nicht Werkzeug der Finanzierung öffentlicher Maßnahmen sein.

Eine generelle Aussetzung des Streikrechts ist also um der Beseitigung eines Notstands willen nicht notwendig und darum unzulässig. Statt dessen kann es sinnvoll sein, daß der Staat die Tarifkontrahenten zwingt, alle Chancen zur friedlichen Einigung zu nutzen. Er könnte zu diesem Zweck Normen für ein obligatorisches Schlichtungsverfahren setzen, die aber prinzipiell das Kampfrecht als ultimo ratio bestehen lassen.

Es könnte jedoch auch der extreme Fall eintreten, daß durch einen konkreten Streik Leib und Leben der Bevölkerung oder die verfassungsgemäße Ordnung in akute Gefahr geraten. In solchen Fällen müßte der Staat das Recht haben, nachdem alle vorgesehenen Einigungsversuche gescheitert sind, die gerichtliche Verbindlicherklärung eines neutralen Schiedsspruches und damit die Unterbindung des Arbeitskampfes zu erwirken.

Dienstverpflichtung und Streikverbot sind nicht identisch. Welche Notwendigkeiten können Dienstverpflichtungen rechtfertigen, also den Arbeitszwang, die Einschränkung von Artikel 12 Absatz 2? — Um die Notwendigkeiten sachgerecht zu prüfen, müssen verschiedene Formen der Dienstpflicht unterschieden werden.

Die erste Notwendigkeit zur Dienstpflicht kann sich ergeben, wenn für Leib und Leben der Bevölkerung oder die verfassungsgemäße Ordnung Gefahr im Verzuge liegt. Wo sofortige Maßnahmen notwendig sind, können nicht umständlich Arbeitskräfte geworben werden. Es handelt sich demgemäß um organisatorische Not. Unter solchen Umständen müssen rasche Dienstverpflichtungen möglich sein. Das ist unbestreitbar. Doch sind solche Dienstverpflichtungen nur so lange berechtigt, bis der organisatorische Notstand überwunden ist. Und da dieser zeitlich begründet ist, können solche Dienstverpflichtungen nur kurzfristig — etwa 14 Tage — gelten; der Staat ist verpflichtet, die organisatorischen Schwierigkeiten binnen dieser Frist

zu überwinden. Notdienstverpflichtungen — so will ich sie hier nennen — sind prinzipiell Überbrückungsmaßnahmen.

Eine zweite, ganz andere Notwendigkeit für Arbeitszwang hat ökonomische Ursachen. Wenn zur Überwindung einer lang andauernden Gefahr — besonders im Kriege, wenn die Soldaten als Arbeitskräfte ausfallen — alle produktiven Kräfte angespannt werden müssen, kann es notwendig sein, 1. bisher nicht arbeitende Personen zur Arbeit und 2. Arbeitende in entbehrlichen Tätigkeitsbereichen zur Arbeit in unentbehrlichen Bereichen zu verpflichten. Das bedeutet einmal allgemeine gesetzliche Arbeitspflicht für alle Bürger bestimmten Alters und zum andern die gesetzliche Bestimmung, welche Tätigkeitsbereiche entbehrlich und welche unentbehrlich sind. 3. Darüber hinaus kann es notwendig sein, eine generelle Mindestarbeitszeit gesetzlich anzuordnen. Es handelt sich also um eine generelle Arbeitspflicht bezüglich eines allgemein umrissenen Tätigkeitsbereiches von bestimmter wöchentlicher Dauer.

Eine dritte Notwendigkeit zu autoritären Eingriffen könnte sich eventuell aus anhaltenden Störungen des Arbeitsmarktes oder aus anderen Hemmnissen der Arbeitskräftemobilität ergeben. Prinzipiell bedeutet jeder Eingriff in den Arbeitsmarkt eine Störung der Wirtschaft, also eine Minderung der Produktivität. Die reibungsloseste Lenkung der Arbeitskräfte geschieht durch materielle Anreize. Will der Staat Arbeitskräfte in bestimmte Tätigkeitsbereiche lenken, so tut er das am besten dadurch, daß er — etwa durch Subventionen — Lohnerhöhungen bewirkt.

In Ausnahmefällen könnte es jedoch geschehen, daß auf solche Weise die Abwendung einer Gefahr für Leib und Leben sowie für die verfassungsgemäße Ordnung nicht zu erreichen ist. Hier, so wird gesagt, seien individuelle Dienstverpflichtungen nötig. Es würde sich also darum handeln, daß der Staat bestimmte Personen zur Arbeit in bestimmten Betrieben verpflichtet, und ferner, daß er Arbeitskräfte für bestimmte Einsätze verfügbar hält, zum Beispiel als mobile Reserve zur Bewältigung dauernd anfallender Notstandsarbeiten oder für bestimmte nichtmilitärische Tätigkeiten im Rahmen der Streitkräfte.

Diese Notwendigkeiten für individuelle Dienstverpflichtungen, deren Ursachen ausschließlich darin lägen, daß auf dem Arbeitsmarkt nachgewiesenermaßen keine Arbeitskräfte für die erforderlichen Maßnahmen zu erhalten wären, schlössen aber logisch den Fall aus, Arbeitnehmer innerhalb eines bereits bestehenden Arbeits- oder Dienstverhältnisses dienstzuverpflichten, wie es der Höcherlsche Entwurf vorsieht (§ 5, Absatz 1, Nr. 1), übrigens die zentrale Ermächtigung dieses Entwurfes, die bezeichnenderweise nicht begründet wird. Solche Dienstverpflichtungen innerhalb eines bestehenden Arbeitsverhältnisses wären nur sinnvoll, um Streikende zur Arbeitsaufnahme zu zwingen. Das aber kann, wie ausgeführt, nicht durch Dienstverpflichtung, sondern höchstens in bestimmten Einzelfällen durch gerichtliche Anordnung im Rahmen einer Zwangsschlichtung geschehen.

Es scheint mir zumindest fraglich zu sein, ob tatsächlich solche speziellen Dienstverpflichtungen notwendig werden können. Da jedoch die Regierung besonders große Betonung auf sie legt, will ich sie — als extreme Ausnahmeregelung verstanden — in meine Erwägungen einbeziehen. Dabei halte ich daran fest, daß nur der Mangel an Freiwilligkeit trotz guter Bezahlung für bestimmte erforderliche Leistungen spezielle Dienstverpflichtungen rechtfertigen kann. Daher können sie höchstens im Verteidigungsfall zulässig sein — wir wollen ja keine Gesetze für den Fall der Sintflut oder der Apokalypse (von Hassel) machen.

Lassen Sie mich nun, nach dieser Diskussion der eventuellen Notwendigkeiten, thesenartig einige Gedanken über eine verfassungsgerechte und dennoch den sachlichen Erfordernissen entsprechende Regelung der Dienstverpflichtung vortragen. Es sind lediglich unvollständige Gedanken zur Diskussion, die ein Bild davon geben mögen, wie so etwas aussehen könnte. Dabei geht es mir in besonderem Maße um den individuellen und kollektiven Schutz der Dienstverpflichteten gegen Mißbrauch der Dienstpflicht. Ihnen werden zugunsten der Allgemeinheit existentielle Rechte beschnitten. Daher ist es notwendig, kompensatorische Rechte zu gewähren, die es den Dienstverpflichteten gestatten, sich in wirksamer Weise gegen jede Art des Mißbrauchs zu wehren. Zu leicht wird sonst der Arbeitszwang zum Mittel der Ausbeutung und der Vergewaltigung durch die Arbeitgeber und durch die öffentlichen Bürokratien.

I. Allgemeine Grundsätze

1. Kein generelles Streikverbot sowie prinzipielle Tariffreiheit. Allgemeine Normen für ein obligatorisches Schlich-

tungsverfahren mit der Kampfmöglichkeit als Ultima ratio — etwa nach dem Vorbild der Schlichtungsvereinbarungen in der Metallindustrie.

2. Ermöglichung von Zwangsschlichtung im konkreten Einzelfall, wenn ein Arbeitskampf Leib und Leben der Bevölkerung sowie den Bestand der verfassungsgemäßen Ordnung bedroht. Dabei ist zu garantieren, daß die Schiedssprüche von Körperschaften gefällt werden, die auch gegenüber dem Staat neutral sind. Solche Schiedssprüche können jedoch nur von den zuständigen Arbeitsgerichten auf Antrag der Behörden einstweilig für verbindlich erklärt werden.

3. Für alle Rechtsstreitigkeiten, die sich aus der staatlichen Einschränkung von Artikel 12, Absatz 2 ergeben, ist die Arbeitsgerichtsbarkeit zuständig.

4. Von Arbeits- und Dienstpflicht sind generell auszunehmen: Richter und Rechtsanwälte; Abgeordnete des Bundes und der Länder; Betriebsräte und hauptamtliche Gewerkschaftsfunktionäre; redaktionelle, kaufmännische oder technische Arbeitnehmer von Pressebetrieben, Rundfunk und Fernsehen.

5. Die Vereins-, Versammlungs- und Meinungsfreiheit auch der Dienstverpflichteten ist unantastbar.

6. Disziplinarische Maßnahmen gegen Ordnungswidrigkeiten bezüglich der Notdienst-, Arbeits- und Zivildienstpflicht werden durch paritätische Schiedsgerichte unter Vorsitz eines Arbeitsrichters verhängt, und zwar nur mit qualifizierter Mehrheit. Fälle beharrlicher schwerer Verstöße können von den ordentlichen Gerichten nur dann abgeurteilt werden, wenn sie ihnen von den paritätischen Schiedsgerichten mit einer Stellungnahme zugewiesen worden sind.

II. Notdienstverpflichtung für dringliche Sofortmaßnahmen.

1. Notdienstmaßnahmen sind auf maximal zwei Wochen zu begrenzen.

2. Die Rechte der Behörden zur Anordnung solcher Notdiensteinsätze sind eng zu begrenzen, und zwar auf Fälle, in denen bei Verzuge Gefahr für Leib und Leben der Bevölkerung oder für die verfassungsgemäße Ordnung besteht.

3. Gegen diese Maßnahmen haben die Gewerkschaften das Klagerecht vor den Arbeitsgerichten.

4. Die individuelle Heranziehung zum Notdienst darf nicht dem Gutdünken der Behörden überlassen sein. Vielmehr ist der zu verpflichtende Personenkreis generell zu bestimmen, ebenso die Regeln für eine Freistellung.

5. Die Herangezogenen haben gegen ihre Heranziehung ein Einspruchsrecht ohne aufschiebende Wirkung. Über Einsprüche entscheiden in erster Instanz paritätische Ausschüsse unter Vorsitz eines Arbeitsrichters.

6. Den Herangezogenen ist ihr bisheriges Einkommen weiterzubezahlen, mindestens aber eine Vergütung, die in alljährlichen Tarifverhandlungen zwischen Staat und Gewerkschaften bereits in normalen Zeiten zu vereinbaren sind. Beide müssen sich auf Verhandlungen einlassen.

7. Wahl von Betriebsräten und Vertrauensleuten durch die Notdienstverpflichteten sobald als möglich. Bis dahin werden diese vorläufig durch die Gewerkschaften bestellt.

8. Einspruchsrecht von Betriebsräten und Vertrauensleuten gegen Anordnungen der Einsatzleitung. Über die Wirksamkeit der Einsprüche entscheiden die paritätischen Ausschüsse.

III. Generelle Arbeitspflicht.

1. Das Zivildienstgesetz muß die Umstände genau bestimmen, unter denen im Verteidigungsfall die generelle Arbeitspflicht gesetzlich eingeführt werden kann.

2. Im konkreten Fall muß auch durch Gesetz bestimmt werden, in welchen Bereichen eventuell die Arbeit einzustellen ist, um die Arbeitskräfte für die übrigen Bereiche freizusetzen.

3. Es muß den Gewerkschaften möglich sein, die Rechtmäßigkeit solcher Gesetze anzufechten — Prinzip der Angemessenheit.

4. Freie Wahl des Arbeitsplatzes innerhalb der für wichtig erklärten Arbeitsbereiche — also freies Kündigungsrecht.

5. Entscheidungen über die Freistellung von der Arbeitspflicht nach bestimmten Kriterien in erster Instanz durch die paritätischen Ausschüsse.

IV. Festsetzung einer generellen Mindestarbeitszeit.

1. Die generelle Mindestarbeitszeit kann unter denselben Umständen wie die Verfügung allgemeiner Arbeitspflicht gesetzlich bestimmt werden. Die Gewerkschaften sind vorher zu hören.

2. Auch hier müssen die Gewerkschaften das Recht zur Anfechtung der Rechtmäßigkeit des Gesetzes haben.

V. Spezielle Zivildienstverpflichtung.

1. Es ist genau zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen im Verteidigungsfalle die Behörden auf Grund erwiesenen Mangels an Freiwilligen den Einsatz bestimmter Kategorien von Arbeitspflichtigen in bestimmten Arbeitsbereichen anordnen können. Dabei ist sicherzustellen, daß tatsächlich zuerst versucht wird, durch materielle Anreize freiwillige Arbeitskräfte zu erhalten. Die Gewerkschaften müssen gegen solche Anordnungen ein suspensives Vetorecht besitzen. Endgültig haben dann die Arbeitsgerichte zu entscheiden, wobei die Behörden den Nachweis für die Notwendigkeit der Maßnahme zu erbringen haben.

2. Auch hier keine individuelle Heranziehung; vielmehr generelle Bestimmung des Personenkreises sowie der individuellen Freistellungskriterien.

3. Individuelles Einspruchsrecht der Dienstverpflichteten, in erster Instanz gegenüber den paritätischen Ausschüssen.

4. Die Dienstverpflichteten behalten das Kündigungsrecht. Die Kündigung kann aber durch die paritätischen Ausschüsse binnen der Kündigungsfrist verwehrt werden. Wird vor Ablauf der Kündigungsfrist nicht gegen die Kündigung entschieden, so ist sie wirksam.
Die Ablehnung der Kündigung durch den zuständigen Ausschuß ist unzulässig, wenn der Arbeitnehmer ein anderweitiges Arbeitsangebot nachweisen kann, das ihm eine spürbare Verbesserung seines Einkommens bringt. Die Stellungnahme des Arbeitgebers darf keinesfalls zum Maßstab dafür werden, ob die Kündigung verwehrt wird oder nicht. Revisionsinstanzen sind die Arbeitsgerichte.

5. Im Rahmen der Privatwirtschaft und des Öffentlichen Dienstes gelten auch für Zivildienstverpflichtete die allgemeinen Tarife und die sonst üblichen Arbeitsbedingungen. Entlohnung und andere Arbeitsbedingungen im verbandsmäßigen Einsatz usw. müssen in jährlichen Tarifverträgen zwischen Staat und Gewerkschaften vereinbart werden. Keinesfalls kann das Wehrsoldgesetz zur Grundlage der Entlohnung gemacht werden, wie es der Höcherlsche Entwurf vorsieht.

6. Abweichungen von den tariflichen oder sonst üblichen Arbeitsbedingungen erfordern im allgemeinen die Zustimmung der Gewerkschaften und im kleinen Bereich (Betrieb, Abteilung) die der Vertreter der Dienstverpflichteten. Wo keine Arbeitsordnungen vorliegen, müssen sie mit Zustimmung der Vertreter der Dienstverpflichteten erlassen werden. Für Entscheidungen über Einzelstreitigkeiten sind in erster Instanz die paritätischen Ausschüsse zuständig.

7. Dienstverpflichtete müssen wie alle anderen Arbeitnehmer Vertreter wählen können, die vor Diskriminierungen jeder Art gesetzlich zu schützen sind.

Diese einzelnen Forderungen sollen, entsprechend der Formulierung von Punkt 4 der inzwischen etwas verblichenen „7 Punkte“ der SPD, ausschließen, „daß eine Einschränkung oder Drosselung der demokratischen Grundrechte im gewerkschaftlichen oder betrieblichen Bereich unter dem Vorwand des Notstandes praktiziert werden kann“.

Gewiß sind einige hier vorgeschlagene Kontrollrechte etwas ungewöhnlich — für deutsche Verhältnisse, wohlgemerkt. Aber ungewöhnlich sind auch die Einschränkungen der Grundrechte, die es zu kompensieren gilt. Der Höcherlsche Entwurf schränkt demgegenüber mit dürftigster Rechtfertigung die Rechte der Arbeitnehmer und der Gewerkschaften entscheidend ein, ohne im geringsten das Schutzbedürfnis von Dienstverpflichteten gegen den Mißbrauch durch Arbeitgeber und Behörden zu berücksichtigen. Der Höcherlsche Entwurf bietet darum nicht einmal eine Diskussionsgrundlage.

Gegen diese Vorschläge werden von den Gegnern der Zivildienstpflicht einige bedeutsame Einwände vorgetragen, auf die noch kurz eingegangen werden soll.

Erstens wird gesagt, auch die Einschaltung von Arbeitsgerichten bzw. von Arbeitsrichtern als ausschlaggebenden „Neutralen“ in den paritätischen Ausschüssen biete keine Gewähr gegen Mißbrauch der Dienstverpflichtung. — Absolute Gewähr gegen solchen Mißbrauch bieten sie gewiß nicht in einer Gesellschaft, in der sich die richterliche Gewalt ideologisch an den Staat anlehnt. Immerhin aber scheint mir die Einschaltung der Arbeitsgerichtsbarkeit wirksamer zu sein als die der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Noch wichtiger ist es, daß überhaupt die prinzipielle Kontrolle aller Notstandsmaßnahmen durch die Gerichte gewährleistet wird. Vor allem vermag die Vorschaltung paritätischer Ausschüsse zu erreichen, daß die Maßnahmen der Exekutive dem Dunkel der Amtsstuben entzogen und vor aller Augen von sachverständigen Arbeitnehmervertretern überprüft werden.

Zweitens wird vorgebracht, daß selbst die unbegrenzte Kontrollmöglichkeit für die Gewerkschaften einen Mißbrauch nicht verhindert, denn fast alle Erfahrungen lehrten, daß sich in Notzeiten die Gewerkschaften selbst zu Anwälten der Staatsräson gegen die Arbeitnehmer machen. — Dieser Einwand, der an sich — begrenzt — richtig ist, trifft die Form der gesetzlichen Regelung nicht. Denn ob mit oder ohne Zivildienstpflicht: Wenn die Gewerkschaften die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer nicht entschieden verteidigen, ziehen die Arbeitnehmer im Notstandsfall i m m e r den kürzeren.

Drittens schließlich wird eingewandt, angesichts der überwiegend autoritären Mentalität in der Bundesrepublik sei jede Ermächtigung zur Einschränkung von Grundrechten, bei noch so schönen juristischen Sicherungen, gefährlich. — Auch dieser Ansicht vermag ich nicht zu widersprechen. Aber auch sie trifft nicht die vorgeschlagenen Bestimmungen zur Dienstpflicht. Denn wären die Arbeitnehmer so stark, daß sie jederzeit die gesetzliche Einschränkung von Artikel 12 GG verhindern könnten, dann bestünde auch nicht die Gefahr, daß ein demokratisches Zivildienstgesetz zum Schaden der Arbeiter mißbraucht würde. Vielmehr resultieren die Gefahren der Notstandsgesetzgebung doch gerade aus der Schwäche der Arbeiterbewegung. Infolge dieser Schwäche hat die Arbeitnehmerschaft nicht die Macht, die Einschränkungen von Artikel 12 zu verhindern. Von „Generalstreik" zu reden ist hohler Wortradikalismus, politischer Alkoholismus. Selbst wenn die geplante Verabschiedung eines Zivildienstgesetzes in ein oder zwei Jahren scheitern sollte, so ist doch mit Sicherheit zu erwarten, daß in einem konkreten Krisenzustand mit hysterischer Burgfriedenstimmung ein Zivildienstgesetz verabschiedet wird.

Heißt denn die konkrete Alternative wirklich: Zivildienstgesetz — ja oder nein? Heißt sie nicht vielmehr: Verabschiedung eines Zivildienstgesetzes — jetzt oder in einem chaotischen Krisenzustand (der heute von den Regierenden arrangiert werden kann?)? Sollten wir nicht versuchen, in der kommenden Diskussion um ein Zivildienstgesetz demokratische Bedingungen durchzusetzen: Dienstpflicht nur im Verteidigungsfalle, Sicherung des Streikrechts auch der Dienstverpflichteten, Schutz der Dienstverpflichteten gegen behördlichen oder privatkapitalistischen Mißbrauch?

Wir brauchen eine Verteidigungslinie, die wir auch tatsächlich zu halten vermögen.

Diskussion des Arbeitskreises

Leitung: Werner Thönnessen

Dr. Stein: Ich möchte auf die Frage, ob der Streik mit der Zivildienstpflicht vereinbar ist, eingehen. Es müssen zwei Fragen streng voneinander getrennt werden. Auf der einen Seite die Frage: Ist nach dem Gesetz über die Verfassungsänderung, also nach dem Grundgesetz, wie es zukünftig sein soll, ein Streik ausgeschlossen durch Zivilschutz, durch Zivildienstpflicht oder durch den Artikel 91 Absatz 5? Davon muß getrennt werden die Frage: Wie ist die Rechtslage nach dem Zivildienstgesetzentwurf? In einem Fall handelt es sich um geplantes Verfassungsrecht, im anderen Fall um geplantes einfaches Recht. Das ist ein sehr wichtiger Unterschied. Ich hatte vorhin gesprochen über das geplante Verfassungsrecht. Danach ist die Rechtslage etwas zweifelhaft. Man wird sagen können, daß nach der jeweils herrschenden Meinung die Zivildienstpflicht das Streikrecht ausschließt, aber wie Herr von der Vring dargelegt hat, lassen sich durchaus auch andere Meinungen vertreten. Der zweite Komplex hierzu ist dieser § 1, wo die Bundesregierung in der Lage ist, gegen Streiks, die sie selbst für nicht rein wirtschaftliche Streiks hält, mit Polizeikräften vorzugehen. So ist die Lage nach der Verfassung. Nach dem Zivildienstgesetz ist die Sache anders. Es geht wesentlich stärker gegen Streiks vor. Sie haben inzwischen vielleicht auch erfahren, daß Parteivorstand, Parteirat und Kontrollkommission der SPD gestern einstimmig eine Entschließung zum Notstandsrecht verabschiedet haben, wonach die SPD und ihre Bundestagsfraktion bereit sind, auch ohne Ergänzung des Grundgesetzes drei Gesetze zu verabschieden. Nämlich das Selbstschutzgesetz, das Schutzbaugesetz und das Gesetz über das Zivilschutzkorps. Bei der Eröffnung des Kongresses entstand der Eindruck, als ob die Gefahr für die Demokratie schon so gut wie abgewendet sei, weil das verfassungsändernde Gesetz nicht mehr die Zustimmung der SPD hat. Aber diese drei Gesetze haben die Zustimmung der SPD.

Das Gesetz über das Zivilschutzkorps knüpft, das ergibt sich aus den Begründungen der einzelnen Paragraphen, an den Luftschutzhilfsdienst an, der wenig populär ist und den man deswegen umgetauft hat in dieses Zivilschutzkorps. Es ergaben sich nun zwei Möglichkeiten, um den bisher freiwilligen Luftschutzhilfsdienst in eine Pflicht jedes Staatsbürgers umzuwandeln. Zwei Rechtsformen boten sich dafür an, einerseits das Beamtenrecht, andererseits das Militärrecht. Man hat ganz bewußt als organisatorische Form dieses zukünftigen Zivilschutzkorps, Luftschutzkorps, das militärische Vorbild gewählt. Die Angehörigen des Zivilschutzkorps haben in jeder Beziehung die Rechtsstellung von Soldaten bis hin zur soldatischen Gehorsamspflicht. Ich weiß nicht, ob Ihnen bekannt ist, daß der Soldat nach heutigem Recht verpflichtet ist, auch rechtswidrige Befehle auszuführen, selbst strafrechtswidrige Befehle müssen ausgeführt werden, wenn es sich um einfache strafrechtswidrige Befehle handelt. Der Jurist unterscheidet drei Kategorien von Straftaten: Verbrechen, Vergehen und Übertretungen. Wenn der Befehl nur eine Übertretung zum Inhalt hat, muß der Soldat ihn ausführen. Nur bei Verbrechen und Vergehen ist er zur Gehorsamsverweigerung berechtigt. Diese Rechtslage wird ausdrücklich auf die Angehörigen übertragen, die im Luftschutz stehen.

Wenn man schon mit der SPD den Gedanken bejaht, sollte man sich dann nicht am Vorbild des Beamtenrechts orientieren. Schauen wir uns die Aufgaben dieses Zivilschutzkorps an, dann wird genannt „Brandschutz", „Bergung", ABC-Schutz, Sanitätswesen und für die Bundeseinheiten speziell noch Schwimmbrückenbau und Hubschrauberdienst. Man denkt dabei daran, das, was bis jetzt mit dem Luftschutz zusammenfiel, in Pioniereinheiten zu überführen. Wenn man für den Krieg Brandschutz schaffen will, Bergung, Sanitätswesen: alles Aufgaben, die die Feuerwehr schon wahrnimmt. Warum sich nicht an diesen überkommenen wohlbewährten Einrichtungen ausrichten? Warum Anleihen machen beim Militär? § 3 Absatz 3 dieses Gesetzes heißt: „Bei Katastrophen in Friedenszeiten darf das Zivilschutzkorps innerhalb und außerhalb des Geltungsbereiches dieses Gesetzes nur mit Zustimmung des Bundesministers des Innern eingesetzt werden." Man denkt also gar nicht daran, bei zivilen Katastrophen dieses für den Katastrophenschutz eingerichtete Zivilschutzkorps ohne weiteres einzusetzen. Der Bundesrat hat beantragt, diese Vorschrift abzuändern, die Bundesregierung weist das zurück mit der Begründung, man müsse auch bei Naturkatastrophen sicherstellen, daß das Zivilschutzkorps auch für den Kriegsfall in Bereitschaft bleibt. Man will es also, wenn eine wirkliche Notlage eintritt, die nicht in Zusammenhang mit dem Krieg steht, in Friedenszeiten nach dieser Vorschrift nicht ohne weiteres einsetzen?

Herr Hannover. Im Grundgesetz ist für Notfälle Vorsorge getroffen worden. Es gibt den Artikel 91, der ausdrücklich den Fall der Bedrohung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung vorsieht. Es gibt verschiedene Polizeigesetze. Ich zitiere aus dem Preußischen Polizeiverwaltungsgesetz: „Die Polizeibehörden haben im Rahmen der geltenden Gesetze die nach pflichtmäßigem Ermessen notwendigen Maßnahmen zu treffen, um von der Allgemeinheit und im einzelnen Gefahren abzuwenden, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird." Es gibt eine Pönalisierung von unterlassener Hilfeleistung im Strafgesetzbuch. Für den Fall, daß der Artikel 91 in Frage kommt, ist weiter vorgesehen das gesamte Bundesleistungsgesetz von 1961, das nach meiner Ansicht vollständig für die konstruierten Fälle ausreicht. Ja, ich halte es sogar einer allzu extensiven Auslegung für fähig. Die Aufgabe unserer gesetzgebenden Organe ist nicht die, zusätzliche Regelungen zu treffen, sondern zu sehen, ob nicht die bestehenden Regelungen weit über das Maß dessen, was geregelt werden soll, hinausschießen.

Ein Herr vom Bundesministerium des Innern: Der dritte Redner hat zum aller ersten Male sehr ausführliche Vorschläge von seiten der Gewerkschaft oder der Arbeitnehmer gegeben. Das ist wahrscheinlich zum ersten Male geschehen, denn seit vielen Jahren sind die Parlamentarier bemüht gewesen, solche Vorschläge von seiten der Gewerkschaften zu hören. Schlecht ist natürlich die Situation insofern, als das Zivildienstgesetz seit über einem Jahr zu den Akten gelegt ist, so daß ein großer Teil Ihrer Diskussion heute ein bißchen neben den Tatsachen liegt.

Drei Daten werden Sie interessieren. Man hat ausgerechnet, daß im Ersten Weltkrieg nur etwa fünf Prozent der Gesamtverluste die Zivilbevölkerung getroffen hat. Im Zweiten Weltkrieg waren es 58 Prozent, im Koreakrieg waren es 95 Prozent. Diese alarmierende Tatsache hat nahe-

zu alle Länder auf der Welt veranlaßt, etwas vorzubereiten. Um die Frage nach dem Ausland zu beantworten, ich habe hier die Gesetze einer ganzen Reihe von westeuropäischen Staaten vor mir. Es sind alles Zivildienstgesetze ohne eine Verfassungsänderung. Diese Länder haben sogar ziemlich unbegrenzte Zivildienstgesetze.

Darf ich Ihnen zunächst den Absatz 5 des Artikel 91 der letzten Fassung vorlesen: Absatz 1 bis 4 finden keine Anwendung auf Arbeitskämpfe, die zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen von Vereinigungen im Sinne des Artikels 9 Absatz 3 geführt werden.

Sie sagten, es sollte versucht werden, mit dem Zivildienstgesetz den Streik zu unterbinden. Hier hat man in die Verfassungsänderung den Streik nochmals ausdrücklich hineingerückt.

Dr. von der Vring: Sie wissen, das bezieht sich nur auf Artikel 91. Artikel 12 Absatz 2 wird dadurch nicht berührt. Es steht ausdrücklich in Absatz 5 von 91. Das bezieht sich auf Artikel 91 1 bis 4 und nicht auf die anderen. Warum schreibt man nicht hin, das gilt generell?

Der Herr vom Bundesministerium des Innern: Mehr als den Bezug auf den ganzen Artikel 91 können Sie ja nun wirklich in einer Verfassung nicht verlangen. Die Verfassungsrechtler sind sich längst im klaren, daß es auch ohne Verfassungsänderung gegangen ist, die Bundesregierung ist auch dieser Auffassung. Um den Kritikern entgegenzukommen, hat man trotzdem eine Verfassungsänderung eingeführt.

Eberhard Dähne: Notstand, abgesehen von Naturkatastrophen, ist in der Bundesrepublik nur im Zusammenhang mit der Bewußtseinswerdung der Arbeitnehmerschaft denkbar, die sich unter ganz bestimmten Konstellationen bewußt werden könnte, daß das herrschende gesellschaftliche System nicht in der Lage ist, ökonomische und soziale Schwierigkeiten einer bestimmten Phase der sozialen Entwicklung zu lösen. Diese Phase ergibt sich unter anderem vielleicht im Zusammenhang mit der Automation. Es ist hier angebracht, auf einen Ausspruch zu verweisen, den Herr Paulssen gebraucht hat, als er gefragt wurde, warum denn die Arbeitgeber immer Lohnforderungen zustimmen würden und damit nichts gegen die Lohn-Preis-Spirale unternähmen. Er versprach sich vielleicht, aber er formulierte etwa sinngemäß: Solange wir keine Notstandsgesetze haben, müssen wir zustimmen.

Publikum: Zu dieser Diskussion muß man sagen: Wir würden wünschen, die Herrschenden hätten mehr Vertrauen zum Volk, anstatt daß sie mehr Vollmachten verlangen. Es gibt einige Liberale, die immer bei sozialpolitischen Angelegenheiten sagen: Lieber mehr Selbstverantwortlichkeit und weniger Gesetze. Das ist also in diesem Punkt unsere Position. Zuvor steht ja tatsächlich noch der Grundgesetzartikel 12 Absatz 2. Und erst müßte ja das Grundgesetz geändert werden, wenn man die Zivildienstgesetze schaffen will. Eine zweite Sache ist, daß man sehen muß, daß die Position der Arbeitnehmerschaft sowieso schlecht genug ist. Zusätzliche Gesetze, die Zwang oder Druck der Regierung auslösen, würden diese Situation nur verschlechtern und die gegenwärtige Ordnung nur noch mehr zementieren. Wichtiger wäre, daß man die Arbeitnehmer mehr an der Verantwortung und der Gestaltung unserer Gesellschaftsordnung beteiligt.

Publikum: Eine rechtliche Bemerkung zum Verhältnis des Streikrechts zum Zivildienstgesetz, die zu politischen Überlegungen Anlaß gibt. Es ist durchaus nicht herrschende Meinung in Rechtsprechung und Schrifttum, daß Artikel 9 Absatz 3 das Streikrecht gewährleistet. Die Meinungen sind geteilt. Es hat Stimmen gegeben, die dagegen aufgetreten sind, daß in Artikel 91 Absatz 5 nunmehr klargestellt ist, daß Arbeitskämpfe, die zur Wahrung und Förderung der Wirtschafts- und Arbeitsbedingungen stattfinden, nicht affiziert werden sollen von der Verfassungsänderung zum Notstand. Es ist richtig, daß das Zivildienstgesetz verfassungsrechtlich primär Artikel 12 affiziert, also den GG-Artikel, der die freie Wahl des Arbeitsplatzes und die freie Berufsausübung garantiert. Es ist aber ebenso unbestritten, daß die Durchführung des Zivildienstgesetzes dazu führen würde, daß die Gewerkschaft ein Streikrecht praktisch nicht mehr ausüben könnte und ihre Interessen nicht mehr mit Arbeitskämpfen wahrnehmen könnte, da die Regierung die Machtbefugnisse in der Hand hätte, alle Streikenden oder alle, die mutmaßlich streiken würden, in ein Zivildienstverhältnis aufzunehmen. Es wäre Aufgabe des Bundesverfassungsgerichtes, festzustellen, ob dieses Zivildienstgesetz, nicht nur im Hinblick auf Artikel 12, sondern auch Artikel 9 Absatz 3 verfassungswidrig wäre. Primär stellt sich dies

aber nicht als eine Rechtsfrage, sondern als eine Machtfrage dar. Denn die Sachentscheidungen sind getroffen, wenn ein Streik niedergeschlagen ist und nicht wenn das Bundesverfassungsgericht ein halbes Jahr später darüber Recht gesprochen hat. Ich würde deshalb der Gewerkschaft empfehlen, zu erwägen, ob nicht, wenn es darum geht, die Verabschiedung des Zivildienstgesetzes zu verhindern, nicht noch rechtzeitig ein politischer Streik inszeniert werden müßte, ehe man seine Möglichkeiten zu streiken und dadurch seine Rechte durchzusetzen, verlieren würde.

Publikum: Die Mehrheit hier und auch eine große Mehrheit außerhalb dieses Raumes ist sich darüber einig, daß das Notstandsgesetz, und zwar das qualifizierte Notstandsgesetz wie auch die sogenannten einfachen Notstandsgesetze, jedenfalls in der vorliegenden Form nicht verabschiedet werden sollen. Unser Bestreben sollte es sein, das Zustandekommen dieser Gesetze zu verhindern. Es gibt viele Erwägungen, die gegen solche Notstandsgesetze sprechen, und die Vermutung, daß es Faschisten in der Regierung gibt oder daß die Machtübernahme der Arbeiterschaft durch die Notstandsgesetze verhindert werden soll, sind nur zwei mögliche Gründe unter vielen. Der Demokratie ist es zu eigen, daß sie sich institutionell absichert gegen Machtmißbrauch. Das schließt aus, daß Gesetze verabschiedet werden, die den Mißbrauch von Macht überhaupt gestatten. Man braucht in diesem Fall gar nicht zu unterstellen, daß es besondere Personen sind, die im Hintergrund stehen, die den Mißbrauch bereits vorhaben. Auch wenn das nicht so ist. Es würden solche Gesetze, die potentiell mißbraucht werden können, nicht verabschiedet werden.

Schlußwort der Referenten:

Herr Hannover: Einer der Herren Diskussionsredner hat mir Unterstellungen vorgeworfen, getragen von einem Mißtrauen gegen alle augenblicklich bestehenden staatlichen demokratischen Institutionen. Ich muß das gleich modifizieren. Er hat gemeint, gegen die Bundesregierung und die hinter ihr stehenden Kreise. Dieser Sprecher hat damit seinen politischen Standpunkt enthüllt, der dahingeht, daß Vertrauen zur Regierung gleichbedeutend mit staatsbürgerlicher Tugend sei. Während ich der Meinung bin und glaube, daß ich damit in Übereinstimmung mit den Prinzipien unserer freiheitlichen Verfassung stehe, daß die Zustimmung zur Regierungspolitik in jedem Fall eine politische Entscheidung bleiben muß. Daß man ebensogut als Oppositioneller der herrschenden Bundesregierung und den hinter ihr stehenden Kreisen das Mißtrauen aussprechen kann. Mißtrauen gegenüber Kreisen, die hinter der Notstandsgesetzgebung stehen, scheint mir in hohem Maße eine Verpflichtung der Stunde zu sein. Die Geheimberatungen, in denen bisher die Notstandsgesetze den Augen und Ohren der Öffentlichkeit entzogen worden sind, fordern gerade zum Mißtrauen heraus.

Einen weiteren Herrn Diskussionsredner muß ich gegen Einwände in Schutz nehmen, die gegen ihn gerichtet wurden. Es handelt sich um den Herrn vom Bundesinnenministerium, der sich zu der Interpretation des Artikels 91, Absatz 5 in zwar geistvoller, aber unrichtiger Weise geäußert hat. Ich müßte mich wiederholen, wenn ich auf diesen Einwand eingehen wollte, denn ich hatte ihn in meinem Referat vorweggenommen. Ich möchte ihn trotzdem in Schutz nehmen, denn sein Dienstherr hat uns das Stichwort gegeben, weshalb er so unrichtig informiert war. Dieses Stichwort lautet nämlich: Meine Herren können nicht immer mit dem Grundgesetz unterm Arm herumlaufen. Dann muß ich noch ein paar Anmerkungen machen zu den Ausführungen des Herrn Dr. von der Vring. Ich fand sie sehr interessant und weiterführend, glaube aber, daß Herr Dr. von der Vring sich zu sehr auf die Denkkategorien derer eingelassen hat, die diese Notstandsgesetze konzipiert haben. Ich glaube nicht, daß man einen Begriff wie „Not" unkritisch benutzen darf, ohne sich zu überlegen, was ist denn damit gemeint. Ist damit z. B. auch gemeint die Not, die für die Arbeiterbevölkerung aus einer Inflation, aus einer Wirtschaftskrise entstehen könnte. Will eine Notstandsgesetzgebung für diesen Fall etwa die Arbeiterschaft davor sichern, einen Lohn zu bekommen, der unter das Existenzminimum sinkt. Will eine Notstandsgesetzgebung den Unternehmer in diesem Falle zwingen, unter Zurückstellung seiner eigenen wirtschaftlichen Rentabilitätserwägungen seinen Arbeitern einen gleichbleibenden Lohn zu zahlen. Das wäre doch die Kehrseite einer Gesetzgebung, die den Arbeiter zwingen will für irgendwelche ideologischen Ziele wie Volksgemeinschaft und dergleichen seine wirtschaftlichen Interessen zurückzustellen. Oder soll eine Notstandsgesetzgebung etwa auch vorsehen, daß ein Zivildienst oder

sonstige Zwangsverpflichtung wildgewordener Generäle stattfinden kann. Dafür gibt es historische Vorbilder. Denken Sie doch bitte was 1920 gewesen ist, Kapp-Putsch, denken Sie daran, was in der Schwarzen Reichswehr passiert ist. Es gibt historische Vorbilder dafür, daß man ein Zivildienstgesetz für wildgewordene Generäle braucht. Als Jurist, der sehr häufig mit Gerichten zu tun hat, muß ich sagen, daß ich auch das Vertrauen des Herrn Dr. von der Vring nicht teile, sondern wir müssen uns auch da die Frage stellen: Sind denn die Gerichte, denen derartige hochpolitische Entscheidungen, die Herr Dr. von der Vring ihnen übertragen will, zu treffen haben, Gerichte, die nun wirklich die Bevölkerung im ganzen repräsentieren, oder sind es vielmehr Gerichte, die gerade die Schicht repräsentieren, in deren Interesse diese Gesetze gemacht werden. Und damit die Herren, die offenbar von Amts wegen das „Neue Deutschland" lesen, auch beruhigt sind, möchte ich hinzufügen, daß sie über die soziologische Repräsentation der deutschen Richter nicht etwa im „Neuen Deutschland" etwas nachlesen mögen, sondern in den Untersuchungen von Dahrendorf und Richter, die sich ganz eindeutig dazu geäußert haben. In der Frage der Notstandsgesetze ist jeder Kompromiß von Übel. Diese Gesetze fördern durch Verharmlosung und Abschwächung die Bereitschaft, einen Krieg zu erleiden in einem Zeitalter, wo es keinen Krieg mehr geben darf und kann. Eine Regierung, die diesen Fall nicht durch eine vernünftige Außenpolitik verhindern kann, muß abtreten. Es gibt ein Buch mit dem provozierenden Titel: Ist der Krieg noch zu retten? Mir scheint, die ganze Notstandsgesetzgebung gehört unter den Titel: Ist die Herrschaft des Kapitals auch im Kriegsfall zu retten? Es ist hier von Mehrheiten gesprochen worden. Und der Herr vom Bundesinnenministerium fühlt sich wahrscheinlich in dem Hochgefühl, eine Mehrheit hinter sich zu wissen, die seiner Partei auch im kommenden Wahlkampf die Mehrheit geben könnte. Ich darf Ihnen und den Herren der Parteien, die Ihre Arbeit stützen, soweit sie sich auf die Notstandsgesetzgebung bezieht, sagen, daß Sie Ihre Mehrheit bei der Wahl, was die Notstandsgesetze anbelangt, nur der mangelnden Informiertheit der Öffentlichkeit verdanken. Ich fürchte, wenn es uns nicht gelingt, mit Erfolg Aufklärungsarbeit zu betreiben, wird die Öffentlichkeit erst merken, was mit diesen Notstandsgesetzen auf sie zugekommen ist, in welche Ketten sie geschlagen worden ist, wenn sie da sind. Und dann muß die Öffentlichkeit das Recht haben, in demokratischer Weise ihre Rechte geltend zu machen. Und zwar heißt das, in den Generalstreik zu treten. Das wissen die Herren, die die Notstandsgesetze machen, auch. Und darum machen sie ein Gesetzgebungswerk, dessen hintergründiger Zweck der ist, den Generalstreik zu verhindern.

Dr. von der Vring: Warum versucht das Bundesinnenministerium nicht, solche Veranstaltungen durchzuführen, warum macht es keine Diskussionen? Es hat alle Chancen dazu, es hat auch die Mittel, wie die Werbungskampagne jetzt in den Zeitungen zeigt, dazu. Es hat nichts getan. Wo liegen denn die Aufträge an die deutschen Staatsrechtler zu diesem Thema, Gutachten zu erstellen. Warum spricht Herr Barzel das entscheidende Wort, der nichts von diesen Dingen versteht. Noch ein Wort zu dem, was Herr Rechtsanwalt Hannover gesagt hat. Ich würde ihm zu 95 Prozent zustimmen, nur als er sagte: jede Kompromißbereitschaft sei von Übel. Wir sollen keinen Kompromiß machen. Da möchte ich die Gegenfrage stellen: Machen w i r den Kompromiß? Wir, die wir hier sitzen? Wir sollten uns nicht täuschen über die Situation. Wir sind in der Bundesrepublik. Daß wir hier den Erfolg errungen haben, den Beschluß der SPD, die Vertagung, das verdanken wir nicht einer Arbeiterschaft, die geschlossen hier steht und bereit wäre zum Generalstreik. Es ist leichtfertig und fahrlässig, diese Parolen zu bringen. Wir müssen die Realität einmal betrachten, wie sie ist. Machen Sie sich nichts vor. Diesen Erfolg jetzt verdanken wir der Tatsache, daß die Diskussion in den Wahlkampf hineingespielt worden ist. Wenn wir in anderthalb Jahren eine erneute Diskussion durchführen, wie sieht es dann aus? Ich möchte nicht zu viel Wasser in den Wein gießen, denn die Arbeit beginnt ja erst nach den Wahlen, und wir alle sind aufgerufen und werden unseren Teil zur Abwehr dieser Maßnahmen beitragen. Machen Sie sich nichts vor, daß die Gewerkschaftsvorstände wirklich die Probe aufs Exempel machen. Glauben Sie nur nicht, daß das in zwei Jahren genauso aussehen wird, daß wir es so leicht haben werden, ohne Gegenvorschläge und ohne Eingehen auf die Diskussionen der Gutwilligen, die es ernst meinen, daß wir da irgend etwas erreichen können.

Schlußkundgebung

Rede 1

Helmut Ridder

Eine Veranstaltung geht zu Ende, von der die Initiatoren — politische Studentenvereinigungen verschiedener Herkunft und verschiedener Richtung — gemeint und gehofft haben (ich zitiere es noch einmal wörtlich): Es könne hier „deutlich werden, daß sich die Universitäten ein politisches Mandat zusprechen und es besonders dann wahrnehmen, wenn so einschneidende Maßnahmen wie die Verfassungsänderungen (die gegenwärtigen Notstandsgesetzentwürfe, über die hier heute verhandelt worden ist) geplant und vorangetrieben werden, ohne eine breite Diskussion, Meinungs- und Willensbildung in der Öffentlichkeit zu ermöglichen". Vielleicht war das ein wenig hochgegriffen. Es waren wohl nicht *„die* Universitäten"; aber es war doch immerhin eine nicht ganz unbeachtliche Vertretung von akademischen Bürgern unseres Vaterlandes, die mit ihren Gästen und mit ihren Freunden, ausgesetzt allen Tücken der Technik, ausgesetzt allen Gefährdungen des eigenwilligen Temperaments in der Spannung von Divergenzen in Einzelfragen, aber mit tiefem Ernst und mit hohem Verantwortungsgefühl, das noch verhüllt über unseren Häuptern hängende Ereignis einer Abschaffung der Demokratie zu entschleiern und ihm zu trotzen versucht hat (und die das dank der Gastfreundschaft der zuständigen Instanzen der Rheinischen Friedrich-Wilhelm-Universität tun konnte). Das scheint mir nicht wenig zu sein in einer Zeit, da das Staatsschiff der Millionenmassen unserer Konsumgesellschaft auf den Kräuselwogen der heiteren Verblödung tanzt und eine phantastische Art von Mitbestimmung Wirklichkeit geworden ist, nach der die BILD-Zeitungen aller Art und in jedem Bereich den Kurs des Schiffs vom süßen Leben auf den bitteren Untergang der Zivilisation einstellen können. Das scheint mir auch nicht wenig zu sein im Hinblick auf eine wissenschaftlich-akademische Welt, die auf Grund ihrer Tradition geneigt sein möchte, lieber die höchsten Wuchermieten für eine Mansarde im elfenbeinernen Turm zu zahlen als „auf die Straße" zu gehen, gar mit gewerkschaftlichen Organisationen zusammen „auf die Straße" zu gehen, wie man vielfach die Verteidigung der Verfassung abzuqualifizieren beliebt, zu der doch die Wissenschaft gerade von der Verfassung — Art. 5 Absatz 3 unseres Grundgesetzes — zuvörderst aufgerufen ist, die sich aber erst dann wundert, wenn sie sich an einem Ort wiederfindet, der unangenehmer ist als die Straße. Das aber verlangt gerade vom Verfassungsjuristen — als solcher spreche ich hier —, daß er sich endgültig dem überlieferten Verhängnis seiner Zunft entwindet, die ihre Aufgabe in der Explikation der jeweiligen politischen Ordnung und damit de facto in deren Rechtfertigung erschöpft sieht und das putziger- und makabrerweise für „unpolitisch" hält.

Ich möchte nur einige ganz wenige Schlußbemerkungen zum Thema und zur Arbeit dieses Kongresses machen, dessen primäres Ziel es ja war, aus gutgemeinten Irrtümern, aus dem Geschwätz minderbemittelter Stammtischpolitik, aus a-historischen Ahnungslosigkeiten, aus unehrlichen Beschwichtigungen, aus einem selbst für den qualifizierten juristischen Experten fast nicht mehr übersehbaren Gewirr ineinander verschraubter und technisch hochkomplizierter Rechtsnormen, die man nur mit äußerster Anstrengung, mit Zähnen und Klauen sozusagen, dem Geheimbetrieb von Ministerien und Ausschüssen entreißen kann — daraus etwas herauszuholen, was in die Öffentlichkeit getragen werden kann. Ich habe mit Interesse in der Beratung der dritten Arbeitsgruppe heute nachmittag einem jungen, tüchtigen Beamten aus dem Bundesinnenministerium zugehört, der seiner Freude über das endlich erwachte Interesse der Öffentlichkeit, der Gewerkschaften usw. Ausdruck gab. Der hat es für seine Person gewiß leichter als die hier versammelten Kongreßteilnehmer; denn seit zehn Jahren oder

länger wird mit kriegsstarken Einheiten und mit einem gesetzgeberischen Hilfsdienst dort im Ministerium an dieser Gesetzgebung gearbeitet. Freilich habe ich von ministeriellen Bemühungen um die Publizität der Notstandsgesetzgebung nie etwas bemerkt. Und die eindrucksvollen Zahlensäulen über die Ziviltoten der Weltkriege und des Koreakrieges, mit denen der Redner das Ethos seines Ministeriums dokumentierte, entstammen nach meinem bescheidenen Wissen einer wissenschaftlichen Arbeit, die nicht in staatlichem Auftrag entstanden ist. Sollte es diesem Kongreß gelungen sein, die Diskussionsbasis durch Darreichung des Materials zu verbreitern, mehr Mitbürgern auch nur zu Bewußtsein zu bringen, was die Gesetzgebungsmaschine ihrer Volksvertretung vielleicht nicht mehr in dieser Legislaturperiode, dann aber möglicherweise in der nächsten Legislaturperiode verabschieden könnte — man kalkuliere einmal kurz die Koalitions- und Wahlsiegmöglichkeiten durch —, dann hätte dieser Kongreß schon ein wesentliches Ziel erreicht, ein Stück Sanierung vollbracht an unserer angeschlagenen Demokratie und an unserem versehrten Rechtsstaat. Dann hätte er einige der Türme des privaten, des halbamtlichen und des amtlichen, des spontanen und des verschworenen Schweigens in der politischen Landschaft der Bundesrepublik abgebaut, die der deutschen Nation die Rückkehr in ihre Geschichte unmöglich machen. Die Notstandsgesetzgebung ist nämlich — das ist heute morgen in dem Einleitungsreferat schon einmal gesagt worden — nicht ein plötzlicher und unvermittelter Anschlag auf die Verfassung. Sie ist eine Etappe, möglicherweise die vorletzte oder die letzte Etappe einer Kalábasis, eines Abstiegs, der sich seit Jahren vollzieht, der freilich nur in spektakulären Ereignissen wie dem „SPIEGEL"-Schlag oder der angestrebten Gründung einer „privaten" Minister-Fernseh-GmbH auch einem größeren Publikum sichtbar wird. Es sind durchweg lediglich solche Fälle des taktisch ungeschickten, des primitiven Rückfalls in veraltete Methoden, dem Untertanen das Maul zu verbieten oder seine Information zu beschneiden, durch die einer breiteren Öffentlichkeit signalisiert wird, wie weit die Erosion der zweiten deutschen Demokratie bereits fortgeschritten ist. Aus dem Fehlschlag solcher Angriffe lernen gerade diejenigen, die entweder von vornherein die Demokratie zu etwas machen wollen, was man dem Volk von Zeit zu Zeit auf spitzen Fingern darreicht, oder die mit einem schlecht verdauten Machiavelli im Leibe in vehementer Plötzlichkeit ein ganz neues Gefühl des „Verhältnisses zur Macht" erleben. Das heißt, daß die Wachsamkeit nicht nachlassen darf, sondern nur noch gesteigert werden muß.

Ich hatte anläßlich der Pressekonferenz zur Vorbereitung dieses Kongresses kurz auf eine Stellungnahme zum Notstand hingewiesen, die ich den über 500 Abgeordneten des Deutschen Bundestages hatte zugehen lassen. Es hat mir auch einer von den Adressaten geantwortet. Wiederum muß ich sagen: das ist nicht wenig; denn ich war ja, genausowenig übrigens wie irgendein anderer deutscher Hochschullehrer des Verfassungsrechts — ganz gleich welcher Couleur — um eine öffentlich zugängliche Expertise zur verfassungsrechtlichen Problematik gebeten worden, obwohl zahlreiche andere Stellen unseres Regierungsapparats mit „wissenschaftlichen Beiräten" reichlich garniert sind. Es ist noch mehr, wenn ich mit Freuden hinzufügen darf, daß der Antworter der CDU-Bundestagsfraktion angehört, und noch mehr, daß er den juristischen Doktortitel der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der hier gastgebenden Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität trägt und in dankenswerter Weise als ernstlich um den Bildungsnotstand besorgter, in der Universitätsreform engagierter Kulturpolitiker hervorgetreten ist.

Herr Dr. Dichgans schreibt mir: „Ihre Stellungnahme ist offensichtlich erfüllt vom Mißtrauen gegen die legal gewählte Regierung. Warum wollen Sie das Vertrauen, das Sie für den einen fordern — ich hatte vom Mißtrauen des Notstandsgesetzgebers gegen den Staatsbürger gesprochen —, dem anderen versagen?" Ich antworte — zusätzlich zu dem, was der Referent von heute früh aus der bisherigen Geschichte der Entwurfsbehandlung bereits vorgetragen hat —: Weil das Mißtrauen des Staatsbürgers auch gegen die legal gewählte Regierung in der Demokratie stets zu seinen Pflichten gehört. Die Regierung ist für die Wahrnehmung ihres Mandats dem Volke verantwortlich und nicht das Volk der Regierung. Die Regierung kann in der Tat das Volk nicht absetzen und sich ein anderes wählen; das wurde schon einmal in einem anderen Zusammenhang jüngster deutscher Geschichte gesagt. Und daß dieses Volk nicht — wie zum großen Teil wenigstens, Gott sei's geklagt, vor nunmehr 32 Jahren — die Demokratie mit Fackelzügen und

anderem gespenstischen Pompe funèbre zu Grabe trägt, dafür allerdings trifft die Regierung die Verantwortung.

Herr Dr. Dichgans fragt mich weiter: „Halten Sie es für wünschenswert, den gegenwärtigen Rechtszustand aufrechtzuerhalten, bei dem im Notstandsfall die öffentliche Gewalt auf die Alliierten übergeht, also möglicherweise auf französische Offiziere, die ihre Ausbildung für die Behandlung von Notstandsfällen in Algerien erhalten haben?" Ich zolle meinem Briefpartner höchsten Respekt für die damit zum Ausdruck gebrachte klarsichtige Teilanalyse des Algerien-Krieges. Und ich antworte: Nein, das halte ich eben nicht bloß für nicht wünschenswert; es muß vielmehr um jeden Preis vermieden werden. Niemals habe ich behauptet, und keiner von uns allen, die auf diesem Kongreß versammelt sind, hat es behauptet und wird behaupten wollen, daß im Kriegsfall — falls der im gegenwärtigen Mitteleuropa eine tatsächliche politische Alternative sein und falls er der Staatsführung überhaupt Zeit zum entschlossenen Handeln lassen sollte (beides kann füglich bezweifelt werden), die Exekutive weitreichender Vollmachten nicht bedarf. Mag man sie ihr geben; mag man sie ihr jetzt schon geben — für den Kriegsfall —, wenn man sich davon auch noch so geringe Rettungschancen verspricht. Aber ich darf daran erinnern, daß seit dem 8. Mai 1945 kein Teil Deutschlands, ungeachtet des fehlenden Friedensvertrages, sich im Kriegszustand befindet; und ich weigere mich, und wir alle weigern uns, solche Vollmachten für den nicht mit dem Kriegszustand identischen Notstandsfall einem politischen Regime zu übertragen, das an seinem Beginn „die Lage" als „ernst" bezeichnete, durch seine Politik dazu beigetragen hat, daß die Lage von Stund an immer ernster wurde und das sich, wenn die Notstandsgesetze heute in Kraft träten, mit seinen eigenen vorgängigen und durchgängigen Äußerungen in einen unaufhebbaren Widerspruch setzen müßte, wenn es nicht schon morgen von allen Vollmachten Gebrauch machen würde, da ihm ja die heutige Lage so ernst wie noch nie erscheinen dürfte. Wozu sonst die hektische Betriebsamkeit um den Notstand, sogar um den Preis einer Nebenregierung in einem gemeinsamen Ausschuß, der die Große Koalition vorwegnimmt und zu gleicher Zeit die Demokratie, das parlamentarische Regierungssystem und durch die Zusammenfassung von Bundestags- und Bundesratselementen in einem beschlußbefugten Organ die Bundesstaatlichkeit aus den Angeln hebt und daher wegen Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes auch von einer Drei-Drittel-Mehrheit nicht konstituiert werden dürfte! Der Notstandsfall der alliierten Vorbehaltsrechte, die den sogenannten Souveränitätsdefekt der Bundesrepublik ausmachen, mögen sie erloschen sein oder auch nicht, kann nur der Kriegsfall sein, und sollten sie noch darüber hinausgehen, etwa in die letzten Alarmstufen vor dem Kriege, und sollten unsere Bündnispflichten andere vorsorgerische Maßnahmen erheischen, dann soll man sich gefälligst bemühen, solche in der normalen Verfassungsstruktur zu ermöglichen. Wenn das einem Großteil der übrigen europäischen NATO-Partner möglich ist, dann ist nicht einzusehen, warum es der Bundesrepublik nicht möglich sein sollte, die sich den Seiltanz über dem Abgrund der Diktatur gewiß weniger leisten kann als ihre westlichen Freunde.

Ich komme zu dem letzten Punkt, der vorhin schon von meinem Vorredner erwähnt wurde. Aus Saarbrücken verlautet nun also, daß die Sozialdemokratische Partei auch ohne „gleichzeitige" Ergänzung des Grundgesetzes das Selbstschutzgesetz, das Schutzbaugesetz und das Gesetz über das Zivilschutzkorps verabschieden würde. Auch diese Gesetze sind der Öffentlichkeit weitestgehend unbekannt; vom Zivilschutzkorps kennt man allenfalls den Namen. Gedenkt etwa das Plenum des Bundestages, die versäumte Öffentlichkeitsarbeit an einem Nachmittag nachzuholen? Ich weiß, daß ich, wenn ich auch diese Gesetze restlos ablehne, nicht für die gesamten Teilnehmer dieses Kongresses sprechen kann. Aber ich glaube, daß ich für alle Kongreßteilnehmer fragen darf: Ist man sich darüber im klaren, daß auch diese drei Gesetze aus dem einen Guß des einen Notstandsofens kommen? Daß sie von denselben Leuten konzipiert wurden, deren Köpfen die Notstands-„Verfassung" entsprungen ist, und daß sie deshalb nach ihrer Verabschiedung mit geradezu magnetischer Kraft den ganzen nur aufgeschobenen Rest zur Arrondierung nach sich ziehen würden? Wenn man das weiß oder wenn man es sich klar macht, dann kann es für ein wachsames Parlament hic et nunc nur die Lösung geben, daß auch diese Entwürfe auf den politischen Abfallhaufen zu befördern sind.

Rede 2

Georg Benz

Wir sind hier zusammengekommen, weil wir glauben, daß Gefahr im Verzuge ist. Eine große Unruhe hat alle erfaßt, die den Gang der öffentlichen Angelegenheiten mit Aufmerksamkeit verfolgen. Es ist nicht das erste Mal, daß sich Studenten, Professoren, Gewerkschafter und Publizisten zusammentun, um vor einem Schritt zu warnen, der unser junges demokratisches Gemeinwesen in seinen Grundfesten erschüttern kann, ja erschüttern muß. 1958 gaben die Göttinger Professoren das Signal zum Kampf gegen die geplante Aufrüstung der Bundeswehr mit Atomwaffen. 1962 vereinten wir uns zum Protest gegen den Anschlag auf die Pressefreiheit, der unter dem Namen „Spiegelaffäre" in aller Welt bekannt wurde und der in diesen Tagen ein für die kleine, aber mächtige Clique der Verschwörer unrühmliches Ende gefunden hat. Heute vereint uns die Sorge um die Erhaltung des Grundgesetzes, das mit einer sogenannten Notstandsgesetzgebung ausgehöhlt werden soll.

Seit mehr als fünf Jahren versucht man uns einzureden, der Bundesrepublik fehle für die Stunde des inneren oder äußeren Notstandes der erforderliche Schutz. Man behauptet, den Vätern des Grundgesetzes habe es an der erforderlichen Erfahrung und Voraussicht gemangelt, um diejenigen verfassungsmäßigen und gesetzlichen Vorkehrungen zu treffen, die zur Bewältigung von Notständen aller Art angeblich erforderlich sind.

Hier beginnt bereits das große Täuschungsmanöver, mit dem machthungrige Politiker eine unwissende Öffentlichkeit irreführen möchten. Man kann uns doch nicht im Ernst einreden wollen, daß unser Staat während der Beratungen des Parlamentarischen Rats weniger gefährdet, weniger von innen und außen bedroht war, als es die Bundesrepublik heute ist!

Kurz nach Kriegsende, mit der Erfahrung der Nazi-Diktatur und des totalen Zusammenbruchs, mit Millionen von Flüchtlingen und Kriegsopfern, inmitten der Trümmer, nach der überstandenen Berlin-Blockade, mit einer starken sozialen und politischen Opposition, mit einer lautstarken und aktiven Kommunistischen Partei haben die Männer und Frauen des Parlamentarischen Rates wahrlich mehr Grund zur Sorge um die Demokratie in Deutschland gehabt als die Bonner Regierung im Jahre 1965.

Weit entfernt, die Möglichkeit innerer und äußerer Gefahr zu unterschätzen, hat der Parlamentarische Rat vielmehr ein sehr weitgehendes Sicherungssystem in unserer Verfassung eingebaut und nur eines vermieden: die Einführung eines Notstandsartikels in unsere Verfassung. Aber das war nun wirklich keine Unterlassung, keine Kurzsichtigkeit, sondern die bewußte Absage an das Ermächtigungsprinzip, das in der Weimarer Zeit den allmählichen Übergang, das legale Hineingleiten von der Demokratie in die Hitler-Tyrannei überhaupt erst ermöglicht hatte.

Man kann sich nur wundern, daß die Väter des Grundgesetzes in der Diskussion um das Notstandsrecht nicht empört ihre Stimme gegen jene erheben, die ihnen Ignoranz und mangelnde Vorsicht vorwerfen oder auch mildernde Umstände zubilligen, weil sie angeblich die spätere Entwicklung nicht voraussehen konnten.

Um was für eine Entwicklung handelt es sich dabei? Haben wir nicht einen unglaublichen wirtschaftlichen Aufstieg erlebt, der von sozialen Unruhen kaum erschüttert wurde? Ist die Bundesrepublik etwa nicht das Land mit den wenigsten Arbeitskämpfen? Ist die Integration der Flüchtlinge etwa nicht gelungen? Hat der Rechts- und Linksradikalismus in der Bundesrepublik etwa nicht an Bedeutung verloren?

Hat nicht trotz Korea, Ungarn, Suez, Kuba und San Domingo zwischen den beiden Weltmächten USA und UdSSR eine Periode der Koexistenz begonnen, die eine kriegerische Auseinandersetzung zwischen Ost und West weniger wahrscheinlich macht als zur Zeit des Parlamentarischen Rats? Merkt denn keiner von den Bonner Politikern, wie unversöhnlich der Widerspruch ist zwischen jener Parole, mit der die Regierungsparteien seit Jahren ihre Mehrheit sichern, der Parole „keine Experimente" und der psychologischen Kriegsvorbereitung, die man zur Rechtfertigung von Notstandsgesetzen, von Zivildienst und Luftschutz auf Hochtouren laufen läßt?

Nur eines kann doch wahr sein: Entweder wir leben heute in der Bundesrepublik in einem Zustand der Stabilität, wirtschaftlicher Saturiertheit, sozialen Friedens und relativer äußerer Sicherheit — oder wir leben in einem Zustand permanenter Bedrohung von innen und außen, der der bisherigen Bonner Politik ein geradezu vernichtendes Zeugnis ausstellen müßte.

Als Gewerkschafter stehe ich bestimmt nicht unter dem **Verdacht, hier Ruhe und Zufriedenheit predigen zu wollen — im Gegenteil. Es gibt weiß Gott in dieser Bundesrepublik genug zu kritisieren und zu reformieren. Aber die Vorstellung von einer seit 1948/49 gewachsenen Bedrohung, von einem Zustand erhöhter Gefahr, der dringend der Abhilfe bedürfe, stellt doch die Tatsachen einfach auf den Kopf und leugnet das Ergebnis eines anderthalb Jahrzehnte langen,** entbehrungsreichen und mühsamen Aufbaus.

Aber machen wir uns einmal für einen Moment das bedrückende Phantasieprodukt der permanenten Bedrohung **der Bundesrepublik von innen und außen zu eigen. Akzeptieren wir, nur als Gedankenexperiment, einmal die Zwangsvorstellung, der Kampf zwischen Freiheit und Unfreiheit, Demokratie und Diktatur werde in Deutschland eine besondere Zuspitzung erfahren. Kann man dem denn** dadurch begegnen, daß man die Grundrechte bei uns einschränkt? Wir sind uns doch wohl darüber im klaren, daß beim derzeitigen Stand der Rüstung die Auseinandersetzung zwischen Ost und West nicht mit militärischen Mitteln ausgetragen wird, weil der atomare Mord zwangsläufig den atomaren Selbstmord nach sich ziehen würde. Der Krieg **hat damit aufgehört, ein Mittel der Politik zu sein. Der Wettkampf der Systeme vollzieht sich im Zeitalter der Atomenergie und der dadurch erzwungenen Koexistenz auf dem Felde der Wirtschaft, der Bildung, der sozialen Sicherheit. Anstatt für einen zweifelhaften äußeren Notstand eine perfektionierte Gesetzgebung vorzubereiten, sollte die Regierung lieber gegen den beklagenswerten Bildungsnotstand angehen. Die Probe, die es zu bestehen gilt, zielt auf demokratische Integration der sozialen Gruppen, auf wissenschaftliche und technische Leistung, auf die optimale Entfaltung der menschlichen Fähigkeiten viel eher als auf eine** katastrophale Entladung des Rüstungspotentials.

Wir Gewerkschafter haben immer die Auffassung vertreten, daß der Bundesrepublik Deutschland auf Grund ihrer Rolle in der jüngsten Vergangenheit und auf Grund ihrer geographischen Lage eine besondere Bedeutung in diesem Wettkampf der Systeme zukommt. Wir fordern deshalb den Ausbau der Bundesrepublik zu einem politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Musterstaat und arbeiten aktiv daran mit.

Unsere Sache, das Ziel und der Inbegriff deutscher Politik in einer gespaltenen Welt, an der Schwelle des 21. Jahrhunderts, kann nicht das verstiegene Streben nach militärischer Großmacht und politischer Hegemonie sein, sondern einzig und allein der friedliche Aufbau, der Brückenschlag über die Gräben einer finsteren Vergangenheit, die Entspannung und die Herstellung friedlicher Beziehungen zu unseren Nachbarn. Nur auf diesem Wege werden wir auch der Wiedervereinigung, die die Bonner Politiker ununterbrochen im Munde führen, näherkommen.

Wer aber all dies leugnet, wer glaubt, den Wettkampf der Systeme mit einer Vergrößerung der Kompetenzen der Exekutive und mit einer Aushöhlung der Grundrechte und des Parlamentarismus, mit einer forcierten Rüstung bestehen zu können, der ist nicht der Retter, sondern der Totengräber von Freiheit und Demokratie.

Die Gewerkschaften haben im Widerstand gegen die Notstandspläne von Anfang an an vorderster Stelle gestanden. Sie sind gebrannte Kinder, sie sind sich aber auch der Macht bewußt, die gerade die organisierten Arbeitnehmer bei der Verteidigung der Demokratie in Händen halten.

Als im Jahre 1920 der Kapp-Putsch den Weimarer Staat an den Rand des Abgrunds brachte, waren es die Gewerkschaften, **die den Putschisten mit** der Waffe in der Hand **entgegentraten und durch den** Generalstreik das konterrevolutionäre Abenteuer binnen Tagen zum Erliegen brachte. Den Sieg von 1920, aber auch die Niederlage der 30er Jahre, die Machtübernahme Hitlers werden die Gewerkschaften nie vergessen. Deshalb lassen sie sich nichts vormachen über den sogenannten Staatsschutz der Bonner Regierungsparteien, deshalb haben sie einen guten Blick dafür, woher der Demokratie wirklich Gefahr droht, deshalb lassen sie sich auch durch die unerwünschte und demagogische Unterstützung aus dem Osten nicht davon abbringen, zu tun, was nötig ist.

Es geht bei diesem Kampf um die Freiheit jedes einzelnen Staatsbürgers. Wenn die Tragweite der Entscheidung und der Ernst der Stunde noch nicht jedem Staatsbürger bewußt geworden sind, so liegt das an dem Schleier des Geheimnisses, den die kleine Gruppe der Akteure um die Sitzungszimmer der Ausschüsse gezogen hat.

Der Gesetzentwurf zum Beispiel, den Minister Krone für die Einschränkung des Post- und Fernmeldegeheimnisses vorgelegt hat, ist mit dem Vorbehalt strenger Geheimhaltung versehen. Nur ganz wenige Abgeordnete wissen, kaum einer außerhalb des Parlaments weiß, auf welche Grundgesetzänderungen sich die sogenannten Notstandsexperten der Regierungsparteien schon geeinigt haben und welcher Rattenschwanz von Notstandsgesetzen mit einfacher Mehrheit das Parlament passieren kann, wenn erst einmal die Verfassung geändert ist.

Diese Prozedur der Bonner ist einmalig! So etwas hat es noch nie gegeben!

In jedem anderen Fall wird ein Gesetz von einiger Bedeutung lange und sorgfältig beraten, den Betroffenen wird Gelegenheit gegeben, durch ihre Organisationen ihren Standpunkt vorzutragen, die Ministerialbürokratie veranstaltet Hearings mit den Interessenverbänden, Presse, Rundfunk und Fernsehen können die Texte ausgiebig analysieren und kommentieren, und zwar vor der Entscheidung des Parlaments. Im Normalfall wird, so gut es in einer industriellen Massengesellschaft überhaupt möglich ist, eine öffentliche Diskussion um bedeutsame Gesetzentwürfe geführt, wenn auch dabei vielfach das Interesse der breiten Öffentlichkeit unter die Räder von Leihwagen und anderen Lobby-Vehikeln gerät.

Im Normalfall berücksichtigt schon der Gesetzentwurf, der dem Parlament zugeleitet wird, eine Fülle von Wünschen verschiedenster Kreise der Bevölkerung, und zwischen der ersten Lesung und der Verabschiedung eines Gesetzes wird auch wieder verbessert oder verwässert, wie es das Kräfteverhältnis gerade ergibt — jedenfalls muß sich jedes Regierungsprojekt vom breiten Licht der Öffentlichkeit bis in die verborgensten Winkel leuchten lassen, und nur diese Prozedur ist demokratisch. Was aber geschieht in diesen Tagen in Bonn? Seit der Verabschiedung der Vorlage des Rechtsausschusses des Bundestags vom 17. 3. dieses Jahres warten wir vergeblich auf den Text der Notstandsvorlage,

FRANKFURTER HEFTE Zeitschrift für Kultur und Politik

Aus dem Inhalt der letzten Hefte

Fritz J. Raddatz: Schwarz ist die Farbe der Einsamkeit / Ein Porträt James Baldwins ■ Eugen Kogon: Der Streit um die Rolle unserer politischen Strafjustiz ■ Hans-Albert Walter: Zur Situation der deutschen Exilverlage 1933—1945 ■ Eugen Kogon: Der Rassenwahn — Relikt oder fortdauernde Drohung? ■ Heinz Abosch: Der Vietnam-Krieg — Ursachen und Perspektiven ■ Ludwig Mannheimer: Kalter Frieden zwischen den zwei deutschen Staaten? ■ Nikolaus Sombart: Patriotische Betrachtungen über die geistesgeschichtliche Bedeutung von Ernst Jüngers „Arbeiter" ■ Ludwig Zimmerer: Polens Schriftsteller und die Partei ■ Helmar Krupp: Porträt des marxistischen Philosophen Sartre ■ Joachim Gradewald: Das Ende der Palastrevolutionen in Südamerika ■ Walter Dirks: Die sogenannte Verwirrung der Gläubigen

Frankfurter Hefte, Frankfurt am Main, Leipziger Straße 17. Die Frankfurter Hefte erscheinen monatlich. Preis des Einzelheftes DM 3,50. Jahres-Abonnement für Studenten DM 28,—.

Redaktion: 6 Frankfurt am Main
Leipziger Straße 17, Telefon 77 83 09

er ist bisher in keiner Zeitung publiziert, den Abgeordneten des Bundestages nicht vorgelegt worden. Nur durch Umstände, die von Dr. Adenauer sicher ohne Zögern wieder als ein Abgrund von Landesverrat bezeichnet würden, ist es der IG Metall gelungen, sich dieses kostbare Dokument zu verschaffen. Wir haben allerdings nach seiner Lektüre nicht geschwiegen, sondern aller Welt verkündet, welche Anschläge auf die Freiheit da vorbereitet werden. Seit Anfang Mai hat sich dann ein Karussell interfraktioneller Gespräche zu drehen begonnen, das wohl vor dem 16. Juni nicht mehr zum Stillstand kommen wird.

Übrigens: Welche Gedankengänge mögen den Ältestenrat des Bundestages veranlaßt haben, die folgenschwere Bundestagssitzung gerade auf diesen Tag zu legen?

Warum diese Eile, warum dieses verdächtige Bemühen, nur ja keine öffentliche Diskussion zuzulassen? Um das Aktienrechtsgesetz wird in Bonn jahrelang gekämpft, über das Lohnfortzahlungsgesetz kann man sich schon seit 1957 nicht einigen; überhaupt — wenn es um die gesetzliche Regelung von Angelegenheiten der Wirtschaft geht, dann versteht es die Bonner Lobby, die Gesetze so zu modeln, bis sie nicht mehr weh tun können, und wenn es jahrelang dauert und Hunderter von Änderungen bedarf. Hier aber, bei der Notstandsgesetzgebung, durch die unsere Verfassung grundlegend geändert werden soll, da scheint man entschlossen, alle Widerstände niederzuwalzen und schreckt nicht davor zurück, die Sozialdemokratie erneut mit dem Verdacht politischer Unzuverlässigkeit zu belegen, wenn sie darauf besteht, zusätzliche Sicherungen für die Pressefreiheit und die Arbeitnehmerrechte in das Notstandsprojekt einzubauen. Wir sprechen daher der Regierung, nach allem, was wir erlebt haben, das Recht ab, die Verfassung zu ändern. Wir sprechen diesem Bundestag das Recht ab, in die demokratische Substanz unserer Verfassung einzugreifen und dadurch die zukünftige Arbeit des neuen Bundestages und das Vertrauen zu diesem zu belasten. Man soll die Finger von der Verfassung lassen.

Über den derzeitigen Stand der Beratungen ist nichts Genaues zu erfahren. Und auf die Gefahr hin, als uninformiert zu gelten, als so uninformiert, wie wir von der Obrigkeit nun einmal gelassen werden, kann ich nur über die Vorlage der CDU/CSU vom 26. 5. sprechen, von der ich von Rechts wegen auch nichts wissen dürfte. Ich beschränke mich dabei auf diejenigen Grundgesetzänderungen, die für die Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften besonders gravierend und unerträglich sind.

Da ist zunächst die Ergänzung des Artikels 12 um die sogenannte Zivildienstpflicht für Verteidigungszwecke. Es liegt auf der Hand, daß der Begriff für Verteidigungszwecke es ermöglicht, jede Arbeit, die in direktem oder indirektem Zusammenhang nicht nur mit der Rüstungsproduktion, sondern auch mit dem Straßen- und Brückenbau oder mit lebenswichtigen Dienstleistungen steht, unter diesen Begriff zu fassen, und zwar auch in Friedenszeiten.

Damit aber kann der individuelle Wechsel des Arbeitsplatzes wie auch die kollektive Arbeitsverweigerung, der gewerkschaftliche Streik zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen, unterbunden werden. Wir würden damit die Möglichkeit einer Militarisierung des Arbeitslebens auch, ich betone es ausdrücklich, in Friedenszeiten erhalten, durch die die Gewerkschaften praktisch funktionsunfähig werden, weil jeder Arbeitnehmer an jedem Arbeitsplatz dienstverpflichtet werden kann. Das könnte das Ende der Grundrechte im sozialen Bereich, das Ende des sozialen Fortschritts bedeuten.

Die Gewerkschaften, als soziale Opposition, müssen besonders um die Freiheit der Presse fürchten. Mit der Freiheit der Gewerkschaftspresse verteidigen sie die Pressefreiheit überhaupt. Die Einwände des deutschen Presserats machen wir uns zu eigen. Wir finden es ungeheuerlich, daß das Bundeskabinett den einschlägigen Gesetzentwurf verabschiedet hat, ohne die Vorschläge des Presserats in vollem Umfang zu berücksichtigen. Stark beunruhigt sind wir von der vorgesehenen Möglichkeit, die Eigentumsrechte einzuschränken und Beschlagnahmen vorzunehmen.

Die Besetzung der Gewerkschaftshäuser am 2. Mai 1933 ist den älteren Gewerkschaftern noch in zu lebhafter Erinnerung, als daß sie glauben könnten, hier ginge es nur um kriegswichtige Einrichtungen.

Der Entwurf vom 26. Mai sieht in Abänderung des Artikels 8 des Grundgesetzes auch die Einschränkung der Versammlungsfreiheit vor. Es ist wirklich nicht einzusehen, warum das Recht zur Versammlung in geschlossenen Räumen im Falle der äußeren Gefahr obrigkeitlicher Kontrolle unterworfen sein soll.

neue kritik

zeitschrift sozialistischer studenten

Aus dem Inhalt der letzten Hefte Jahrgang 1965:

Wolfgang Abendroth, Rede zum 8. Mai 1965 • Ulrich Preuss, Grundgesetz und Parteienentwicklung • Martin Baethge und Hannes Friedrich, Öffentlichkeit als außerparlamentarische Opposition vor den Wahlen • Manfred Liebel, Parteienkartell und Große Koalition • Erich Gerlach, Pragers Analyse des Nachkriegskapitalismus

Sebastian Herkommer, Zum politischen Interesse und Bewußtsein der Arbeiter • Lelio Basso, Sozialdemokratie heute • Ulrich Herbst, Zur Ideologie der Vermögensbildung • Eckart Teschner, Die sozialen Folgen der Automation • Christian Riechers, Theorie und Praxis der PCI • Bo Gustavson, Die Misere der Entwicklungsländer

Fritz Vilmar, Das Grundsatzprogramm des DGB • Dietrich Hoss, Zur Arbeit der ARBEITSHEFTE • Thomas von der Vring, Zur Strategie des Klassenkampfes in der Gegenwart • Michael Vester, Die Strategie der direkten Aktion • Günter Amendt, Die Studentenrevolte in Berkeley • Karin Monte, Studienhonorar 1965

Dieter Rave, Sartres Versuch einer marxistischen Anthropologie • Gianni Barba, Henri Lefèbvre • Erich Kuby, Kein Tucholsky heute

Probeexemplare erhalten Sie kostenlos vom Verlag neue kritik, 6 Frankfurt a. M. W 13, Kurfürstenstraße 8. Die Schutzgebühr für das Einzelheft beträgt 1,50 DM (Studenten 1,— DM), für das Jahresabonnement 10,— DM (Studenten 7,— DM).

Weiter soll der Artikel 9 des Grundgesetzes geändert und für die Dauer des Zustandes der äußeren Gefahr die Vereinigungsfreiheit eingeschränkt werden. Nach dem Entwurf kann der Beitritt oder der Zusammenschluß zu Zwangsvereinigungen angeordnet werden. Auf der anderen Seite wird es möglich, Vereinigungen zu verbieten, die — wie es wörtlich heißt — „die innere oder äußere Sicherheit der Bundesrepublik oder die Beziehungen zu einem verbündeten Staat gefährden".

Jeder wird verstehen, wie bedenklich eine solche Vorschrift die Gewerkschaften stimmen muß. Sie gelten schon unter normalen Verhältnissen als Störenfriede und Unruhestifter — wie sehr müssen sie da erst um ihre Bewegungsfreiheit fürchten, wenn das Grundgesetz im Zustand äußerer Gefahr ausdrücklich die Möglichkeit zum Verbot gibt.

Auch die vorgesehene Einschaltung militärischer Streitkräfte für Polizeizwecke müssen die Gewerkschaften konsequent ablehnen. Für die Abwehr innerer Notstände reichen die vorhandenen Bestimmungen völlig aus. Keinesfalls darf durch die Notstandsgesetze die Bundeswehr ermächtigt werden, Arbeitskämpfe zu unterdrücken.

Die historische Erfahrung des progressiven Verfalls der Weimarer Demokratie durch ständige Inanspruchnahme des Notverordnungsrechtes zwingt die Gewerkschaften, sich mit allen legalen Mitteln gegen die Verwischung der Grenzen der Legalität und gegen die Aufweichung des Grundgesetzes zu wehren. Der frühere Innenminister Schröder hat einmal erklärt, die Stunde des Notstands sei die Stunde der Exekutive. Demgegenüber sagen die Gewerkschaften: Die Sicherung der Demokratie kann niemals durch eine Beschränkung der Freiheit und eine Beschneidung der Grundrechte gewahrt werden. Um ein Wort von Otto Brenner zu zitieren: „Der Schutz der Demokratie kann nicht durch Ausschaltung der demokratischen Organisationen erreicht werden, sondern im Gegenteil nur durch ihre Stärkung und ihr aktives Eingreifen in der Stunde der Gefahr." Lassen Sie mich hinzufügen: Das deutsche Volk hatte noch nie darunter zu leiden, daß seine Regierung zu weich oder zu nachgiebig war, wohl aber darunter, daß sie zuviel Macht besaß. Wir sind fest entschlossen, aus der Geschichte zu lernen. Eine zweite Machtergreifung wird es nicht geben.

Unser Nein zu den Notstandsgesetzen ist ein Ja zur Demokratie.

Verehrte Gäste —

Liebe Kommilitoninnen und Kommilitonen!

Hinter uns liegen einige Stunden ernster wissenschaftlicher Diskussion. Diese Kundgebung soll nun unsere Arbeit einem größeren Kreis deutlich machen.

Sie ist keine emotionale Demonstration. Sie ist — wie der gesamte Kongreß „Die Demokratie vor dem Nostand" — eine Demonstration für unsere Verfassung, für unser gerade 16 Jahre altes Grundgesetz. Unser Kongreß ist keine Aktion gegen „den" Staat oder gegen „die" Bundesrepublik. Wir wollen nichts anderes als das, was der Bundespräsident, der Bundeskanzler, die Minister und jeder Staatsbeamte schwören: das Grundgesetz zu wahren und zu verteidigen! Für uns gibt es keinen Staat an sich und keine Staatssicherheit außerhalb der Sicherheit des Verfassungssystems. Für uns ist der Kampf gegen das von der Regierungsseite vorgelegte Notstandsgesetz ein Kampf um die Erhaltung unserer Verfassung, die den demokratischen und sozialen Rechtsstaat zu verwirklichen sucht.

Der Kongreß hat gezeigt, daß wir uns bei der Ablehnung der von der Regierungsseite vorgelegten Notstandsgesetze nicht damit begnügen, lediglich nein zu sagen; daß wir — philosophisch gesprochen — nicht in der einfachen Negation verharren.

Auf dem Kongreß „Die Demokratie vor dem Notstand" haben die grundsätzlichen Gegner jeglicher Verfassungsänderung mit denjenigen zusammengearbeitet, die lediglich die bisher vorgelegten Entwürfe ablehnen oder nur eine übereilte Verabschiedung unreifer Entwürfe vermeiden wollen. Unser Kongreß war auch nicht einig in der Frage der alliierten Vorbehaltsrechte. Ein Teil bejahte durchaus die Notwendigkeit einer Ablösung, ohne daß man ihm nationalistische Regungen vorwerfen kann. Die Frage ist allerdings, ob tatsächlich hierfür eine solche weitgehende, auch einen sogenannten inneren Notstand berücksichtigende Regelung erforderlich ist.

Es wurden also Gedanken vorgetragen, von denen wir hoffen, daß sie bei den weiteren Beratungen nicht ohne Einfluß bleiben. Ich will es Ihnen ersparen, die Einzelheiten hier noch einmal zu wiederholen. Die beteiligten Verbände werden das Ergebnis der Arbeitskreise zusammenfassen und den politischen Parteien überreichen.

Unser Kongreß hat gezeigt, daß der von der Koalition am vergangenen Mittwoch im Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages beschlossene Entwurf eines Notstandsgesetzes weder in der Sicherung der parlamentarischen Kontrolle noch in der Sicherung der Meinungs- und Pressefreiheit noch in der Frage des Streikrechtes und der Freiheit des Arbeitsplatzwechsels das Maß an Sicherungen enthält, die in einem Rechtsstaat selbstverständlich sein sollten. Der Parteivorstand und der Beirat der SPD haben gestern und vorgestern eine Erklärung beschlossen, die es unwahrscheinlich macht, daß in dieser Wahlperiode die Notstandsgesetzgebung — abgesehen von einigen Nebengesetzen — verabschiedet wird. Dieser Kongreß hat in den Einzelheiten dargelegt, wie begründet diese Haltung ist. Ich hoffe auch, daß die Journalisten, die auf diesem Kongreß anwesend waren, erkannt haben, wie fragwürdig es bei einer Verfassungsänderung ist, zu sagen: die CDU hat nachgegeben — nun muß die SPD auch Zugeständnisse machen. Demgegenüber muß gesagt werden: Bei der Notstandsgesetzgebung geht es um die Sicherung unseres Verfassungssystems, um die Sicherung unser aller Freiheit, eine *Verfassungsänderung ist doch kein Pferdehandel! In wesentlichen Punkten kann und darf es keine Kompromisse geben!* Und diejenigen, die bei der Notstandsgesetzgebung immer wieder abstrakt Vertrauen fordern, sagen wir: die klassische Notstandsvorsorge, die Diktatur der Römischen Republik, ist ein einziger Beweis des ständigen Mißtrauens gegen die Inhaber der ausübenden Staatsgewalt. Den Harmonieseligen, die meinen, nach so langen Beratungen sollte man endlich angesichts der „Stunde der Not" zu einer Einigung kommen, sagen wir: Diese Haltung war es, die so achtenswerte Politiker wie Heuss und eine Partei wie das Zentrum dazu brachte, im März 1933 dem Ermächtigungsgesetz zuzustimmen!

Unser Kongreß zeigt, daß die Notstandsfrage nicht allein eine Angelegenheit der Experten ist. Vielleicht hat er der

Sozialdemokratischen Partei auch bewiesen, daß man in der Notstandsfrage die offene Auseinandersetzung nicht zu scheuen braucht — auch im Wahlkampf nicht!! Auch im Wahlkampf wird bei Akademikern und Arbeitern der starken Rückhalt haben, der alle Gesichtspunkte und Lücken der Notstandsgesetzgebung vorträgt. Wir hätten der SPD gewünscht, daß sie diese unvermeidliche Klarstellung schon länger angestrebt hätte, trotzdem die CDU nach ihrem bewährten Rezept vorgegangen ist, das die SPD in allen Fragen der Staatssicherheit als unzuverlässig hinzustellen sucht. Ich mache mir keine Illusionen, aber vielleicht hat es doch Gewicht, wenn ich dies als Bundesvorsitzender des Sozialdemokratischen Hochschulbundes sage: Der Kongreß „Die Demokratie vor dem Notstand" ist ein Beispiel dafür, wie man der CDU bei der Notstandsgesetzgebung entgegentreten kann.
Sorgen wir dafür, daß dieses Beispiel Schule macht!

Sammlung »res novae«

JÜRGEN SEIFERT
Gefahr im Verzuge
Zur Problematik der Notstandsgesetzgebung
3. neubearbeitete Auflage (nach dem Stand der Vorlage des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages vom 17. März 1965)
194 Seiten, 7,80 DM

HELMUT RIDDER
Grundgesetz, Notstand und politisches Strafrecht
Bemerkungen über die **Eliminierung des Ausnahmezustandes** und die Limitierung **der politischen Strafjustiz** durch das Grundgesetz für die **Bundesrepublik Deutschland**
52 Seiten, 4,80 DM

EUROPÄISCHE VERLAGSANSTALT

Anhang

Die Positionen der beteiligten Studentenverbände zur Notstandsgesetzgebung

1. Liberaler Studentenbund Deutschlands (LSD)

Beschluß Nr. 11 der 17. ordentlichen Delegiertenversammlung vom 21.—25. März 1964 in Hildesheim

Der Liberale Studentenbund Deutschlands fordert alle Verantwortlichen auf, bei der Diskussion über eine Notstandsgesetzgebung neben anderen für folgende Mindesterfordernisse einzutreten:

1. Die Befugnis, grundrechtsbeschränkende Rechtsvorschriften zu erlassen, darf auf keinen Fall vom Parlament auf die Bundesregierung übertragen werden. Auch im Notstandsfall muß die rechtsetzende Gewalt allein den Parlamentariern vorbehalten bleiben. Diskutabel ist deshalb einzig und allein der Vorschlag des SPD-Abgeordneten Dr. Schäfer und des FDP-Abgeordneten Busse, daß ein N o t p a r l a m e n t aus etwa 20 Abgeordneten des Bundestages die notwendigen Vorschriften erlassen sollte.

2. Die Freiheit von Forschung und Lehre (Artikel 5, III GG) darf auf keinen Fall durch ein Notstandsgesetz eingeschränkt werden. Die im Regierungsentwurf vorgesehene Einschränkbarkeit des Artikels 5, III GG ist, gemessen an den heutigen Vorstellungen von einem möglichen Notstandsfall, völlig wirklichkeitsfremd, da niemals in wenigen Stunden oder Tagen ein Forschungsergebnis, das die Abwendung einer äußeren Gefahr behindern könnte, erarbeitet und veröffentlicht werden kann.

Die Aufhebbarkeit der Freiheit von Forschung und Lehre könnte nur die Tendenz haben, der Be- und Verhinderung freier wissenschaftlicher Betätigung politisch unliebsamer Hochschullehrer schon vor Eintritt des Notstandsfalles Vorschub zu leisten.

Liberale Studentenzeitung Nr. 2/65

(Febr. 1965, Seite 9: „Wenn der Notstand kommt")

„. . . Eine entscheidende Möglichkeit der politischen Kontrolle der Notstandsgewalt ist die Mobilisierung der öffentlichen Meinung und der demokratischen Massenorganisationen, insbesondere der Gewerkschaften. Aus diesem Grunde dürfen die Grundrechte der Meinungsfreiheit und der Versammlungsfreiheit nicht so weit eingeschränkt werden, daß diese Kontrolle nicht ausgeübt werden kann. Nicht gegen öffentliche Meinung und Massenorganisationen ist der Notstand zu beseitigen, sondern mit ihnen und ihrer Hilfe.
Die Rechtskontrolle der Notstandsgewalt fußt auf dem Prinzip der Unabhängigkeit der Gerichte. Es sollte eine der obersten Aufgaben der Notstandsgewalt sein, für die Offenhaltung des Rechtsweges zu sorgen.
Das wichtigste Organ der Rechtskontrolle ist das Bundesverfassungsgericht, das auch im Notstand seine Funktionen als „Hüter der Verfassung" wahrnehmen können muß. Die Stellung des Bundesverfassungsgerichtes darf durch das Notstandsrecht oder durch Maßnahmen der Notstandsgewalt nicht angetastet werden. Den Richtern ist ihre politische und wirtschaftliche Unabhängigkeit auch im Notstand zu gewährleisten.
Eine besondere Bedeutung kommt dem Bundesverfassungsgericht zu in Hinblick auf die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Feststellung des Notstandsfalles und in der Frage, ob die Voraussetzungen für seine Aufrechterhaltung noch vorliegen . . ."

2. Sozialistischer Deutscher Studentenbund (SDS)

Beschluß Nr. III/8 der 18. ordentlichen Delegiertenkonferenz vom 6.—8. September 1963 in Frankfurt a. M.

Der SDS bekräftigt seine entschiedene Ablehnung jeder Notstandsgesetzgebung.

Der SDS wird in seiner Haltung dadurch bestärkt, daß trotz der öffentlichen Kritik an den Schröderschen Notstandsplänen von Bundesinnenminister Höcherl weitere Verschärfungen in die Notstandsgesetzentwürfe aufgenommen worden sind.

Die 18. ordentliche Delegiertenkonferenz fordert daher den gesamten Verband auf, noch vor Jahresende Veranstaltungen gegen die geplante Notstandsgesetzgebung durchzuführen und sich an entsprechenden Veranstaltungen und Seminaren anderer Organisationen zu beteiligen. Dazu beauftragen wir:

1. den Bundesvorstand,
Kontakte zu den Bundesvorständen befreundeter politischer Studentenvereinigungen und ebenfalls zum VDS aufzunehmen, um auf Bundesebene mit den für diese Veranstaltungen in Frage kommenden Referenten Termine für eine Rundreise zu vereinbaren und die jeweiligen veranstaltenden Gruppen zentral zu unterstützen;

2. die einzelnen Gruppen,
in Zusammenarbeit mit den örtlichen Vorständen der befreundeten Gruppen möglichst repräsentative Gruppenveranstaltungen (möglichst in Verbindung mit dem jeweiligen ASTA) zu organisieren und durch intensive Werbung und Einladung von Presse und Fernsehen die mögliche Publikumswirksamkeit zu garantieren. Bei größeren organisatorischen Schwierigkeiten ist eine Zusammenarbeit mit dem Bundesvorstand und anderen SDS-Gruppen zu empfehlen.

neue kritik Nr. 28

(Februar 1965, Seite 4 f)

„. . . In einer solchen Situation gewinnen die gewerkschaftlichen Stellungnahmen, die die Gefahren der Notstandsgesetzgebung für die Demokratie in der Bundesrepublik betonen, an Bedeutung. So endete die erwähnte Informationstagung des DGB am 13. 1. 1965 mit der ausdrücklichen Feststellung des DGB-Vorsitzenden Ludwig Rosenberg, daß der DGB-Beschluß von Hannover für alle im DGB vertretenen Gewerkschaften nach wie vor verbindlich sei. (Vgl. F. Fay „Dienstverpflichtung droht" in „Metall", 26. Januar 1965, Jg. 17, Nr. 2, S. 1.)

. . . Brenner erklärte in dem IG-Metall-Organ „Metall" vom 26. Januar 1965 (Nr. 2, S. 2) noch einmal unmißverständlich: „Keine Aushöhlung des Grundgesetzes! Keine zusätzliche Notstandsgesetzgebung!" Er nimmt jedoch auch Stellung zu der zur Zeit in Bonn geführten Diskussion über eine Einschränkung des Artikels 12, Abs. 2 GG, der die Freiheit des Arbeitsplatzes garantiert und eine allgemeine Dienstverpflichtung ausschließt. Brenner sagt: „Nach unserer Auffassung ist das Recht zur freien Wahl des Arbeitsplatzes, zur Kündigung eines Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitnehmer eines der wichtigsten sozialen Grundrechte. Seine Aufhebung würde mit einem Schlag den mühsam zurückgelegten Weg zum sozialen Rechtsstaat wieder rückgängig machen und leibeigenschaftsähnliche Verhältnisse wieder herstellen. Zu einem solchen Rückschritt können und werden die Gewerkschaften niemals ja sagen . . . Deshalb heißt unsere Forderung: Keine Änderung oder Einschränkung des Grundgesetz-Artikels 12, keine allgemeine Dienstverpflichtung."

„. . . Dieser Überblick zeigt, daß die Diskussion über die Notstandsgesetzgebung heute bestimmt wird durch die Kritik, die nicht bei allgemeinen Deklamationen stehen bleibt, sondern ins Detail geht und die konkreten Gefahren aufzeigt, die mit den Plänen der Bundesregierung verbunden sind. Im gegenwärtigen Stadium verspricht diese Form der Kritik den größten Erfolg."

3. Sozialdemokratischer Hochschulbund (SHB)

Stellungnahme zur Notstandsgesetzgebung

Die von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwürfe zur Notstandsgesetzgebung enthalten Bestimmungen, durch die wesentliche Grundrechte des Einzelnen, Rechte des Parlaments und Rechte der demokratischen Verbände (insbesondere das Koalitionsrecht und das Streikrecht) eingeschränkt oder beseitigt werden können. Die Väter des Grundgesetzes haben bewußt darauf verzichtet, derart weitgehende Beschneidungen des Rechtes Verhafteter auf richterliches Gehör, des Streikrechts und der Pressefreiheit vorzusehen. Das Grundgesetz trennt auch polizeiliche und militärische Aufgaben. Alle diese verfassungsmäßig garantierten Rechte und Zuständigkeiten können durch die vorgelegten Notstandsgesetzentwürfe überspielt werden.

Die Notstandsgesetzentwürfe sehen umfangreiche Maßnahmen gegen eine Bedrohung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung von unten vor (Einsatz von Militär- nebst Polizeistreitkräften, Militarisierung des Arbeitslebens usw.).

Die Gefahr eines Notstandes von oben, die wohl die größere ist, wird durch die Notstandsgesetzentwürfe der Regierung hingegen noch erhöht.

Zahlreiche Gliederungen der Sozialdemokratischen Partei haben aus diesen und anderen Gründen schwerwiegende Bedenken gegen die vorliegende Form der Notstandsgesetze angemeldet. Der Kölner Parteitag der SPD hat in seinen „Sieben Punkten zur Notstandsgesetzgebung" die Schwerpunkte der sozialdemokratischen Kritik am Regierungsentwurf ausgearbeitet. Sie betrifft besonders das Streikrecht, die Funktionsfähigkeit des Bundesverfassungsgerichtes, die Pressefreiheit und fordert eine parlamentarische Zweidrittelmehrheit für die Ausrufung des Notstandes.

Der SHB schließt sich dieser Kritik voll und ganz an und tritt für ein entschiedenes Festhalten an den „Sieben Punkten" ein.

Kommentar zur CDU/CSU-Vorlage vom 26. 5. 65

Jürgen Seifert

Die Notstandsfrage ist zum Wahlkampfthema geworden. Für die SPD kam das überraschend. Sie wollte es noch in den Bundestagsdebatten am 16. und 24. Juni 1965 nicht ganz glauben, daß es die erträumte Gemeinsamkeit nicht gibt. Sie ist blindlings in die „Messer" der CDU/CSU gelaufen: Rainer Barzel hat — wie man heute sieht — sehr genau damit kalkuliert, entweder der SPD die Stimmen der Gegner einer Verfassungsänderung abspenstig zu machen oder aber die SPD als ewigen Nein-Sager in den Fragen der „Staatssicherheit" und als den „Büttel" der Gewerkschaften hinzustellen (was offenbar auch Stimmen bringt).

Die SPD ist nicht aus ihrer Reserve herausgetreten. Sie wagte es nicht einmal, den Regierungsparteien mit dem Einwand entgegenzutreten, der gegenwärtige Entwurf gewährleiste nicht die Sicherheit des Verfassungssystems. Die unmittelbaren Gefahren eines Mißbrauches blieben unausgesprochen. So ließ die SPD unbeanstandet durchgehen, daß sowohl Barzel wie von Hassel die Unverfrorenheit besaßen, im Zusammenhang einer Verfassungsänderung, durch die die Grundrechte einschneidend einschränkbar gemacht werden, davon zu reden, sie diene der „Glaubhaftigkeit der Abschreckung". So wurde die SPD in der Notstandsdebatte genau mit dem Argument geschlagen, das die Regierungsseite ursprünglich nie ernst genommen hatte. Die SPD hatte jahrelang versucht, den Gewerkschaften mit dem fragwürdigen Argument entgegenzutreten, die Notstandsgesetzgebung diene der Ablösung der alliierten Vorbehaltsrechte. In der Notstandsdebatte mußte sie sich nun den Einwand entgegenhalten lassen, sie gefährde diese Ablösung der angeblich „totalen Notstandsverfassung" der Alliierten.

Der „Schwarze Peter" — von dem in der Notstandsdebatte sehr oft gesprochen wurde — blieb bei der SPD. Kaum eine Zeitung machte sich die Mühe, die Gefahren der gegenwärtigen Vorlage so zu analysieren, wie eine Verfassungsänderung es verdient. Dabei ist die Analyse heute der einzige Weg, die kommenden Auseinandersetzungen um die Notstandsverfassung zu beeinflussen. Schon eine knappe Analyse spricht für sich selbst.

Der Notstandsausschuß

Die Institution des Notstandsausschusses (in dem Entwurf ist wenig klar von einem „Gemeinsamen Ausschuß" die Rede) beruht auf dem Gedanken, daß jede Notstandsregelung, die die Exekutive zu einem — sogar Grundrechte suspendierenden — „zweiten Gesetzgeber" macht, die in unserem Jahrhundert ungeheuer gewachsene Gefahr eines Staatsstreiches von oben in sich birgt. Der Notstandsausschuß soll für den Fall der Funktionsunfähigkeit der ordentlichen parlamentarischen Organe als ein parlamentarisches Ersatzorgan fungieren. Er soll sich aus 22 Bundestagsabgeordneten und 11 Mitgliedern des Bundesrates zusammensetzen, die an Weisungen nicht gebunden sind. Das dem Notstandsausschuß vielfach entgegengebrachte Vertrauen hat dazu geführt, daß die diesem Verfassungsorgan innewohnenden Gefahren kaum beachtet werden. Die CDU-Vorlage sieht vor, daß der Notstandsausschuß bereits bei voller Funktionsfähigkeit des Bundestages und Bundesrates durch eine parlamentarische Ermächtigung an die Stelle der ordentlichen parlamentarischen Gremien treten kann. Das schafft die Gefahr der Verselbständigung des Notstandsausschusses gegenüber dem Bundestag und Bundesrat. Problematisch ist ferner, daß im Notstandsausschuß die Öffentlichkeit, d. h. ein wesentliches Merkmal der parlamentarischen Demokratie, aufgehoben wird und sich der Ausschuß dadurch der Kritik der öffentlichen Meinung teilweise zu entziehen vermag. Im übrigen schafft allein die

Existenz des Notstandsausschusses bereits in Normalzeiten zwei Kategorien von Abgeordneten: diejenigen, die im Notstandsausschuß die sogenannten Schubladengesetze beraten und die von der Bundesregierung über die diesen Entwürfen zugrunde liegenden Planungen unterrichtet werden, und diejenigen, die diesem Ausschuß nicht angehören. Auch die durch die Beteiligung der Bundesratsvertreter und durch die Zufälle des d'Hondt'schen Systems auftretenden Verschiebungen der Mehrheitsverhältnisse im Notstandsausschuß gegenüber Bundestag und Bundesrat sind sehr bedenklich. Bei den gegenwärtigen Mehrheitsverhältnissen würde die CDU/CSU mit 17 gegen 13 SPD-Stimmen und 3 FDP-Stimmen die absolute Mehrheit besitzen. Da die in der Vorlage vorgesehene Neuwahl eines Bundeskanzlers keinesfalls an präzise Voraussetzungen gebunden ist, macht das die Wahl eines Bundeskanzlers möglich, der im Bundestag nie gewählt worden wäre.

Die Frage der Zweidrittelmehrheit

Um der mit der Verschiebung der Mehrheitsverhältnisse im Notstandsausschuß verbundenen Gefahr entgegenzutreten, um die Mitverantwortung einer stärkeren parlamentarischen Opposition im Notstandsfall zu gewährleisten und damit eine Anwendung der Ausnahmebefugnisse gegen eine Opposition zu verhindern, fordert die SPD für alle wesentlichen Entscheidungen im Notstandsfall eine Zweidrittelmehrheit: *1.* bei der Verkündung des Zustandes der äußeren Gefahr, *2.* bei der Anwendung der sogenannten einfachen Notstandsgesetze (Zivildienstgesetz, Aufenthaltsregelungsgesetz usw.), die nicht an die Verkündung des Zustandes der äußeren Gefahr gebunden ist, sowie bei der Anordnung einer Stufe der Alarmbereitschaft, *3.* bei der Wahrnehmung der Notstandsbefugnisse durch den Notstandsausschuß (in Form eines Beschlusses darüber, daß die ordentlichen parlamentarischen Gremien funktionsunfähig sind). Dieses in sich zusammenhängende System von d r e i Sicherungen wurde von der CDU nicht akzeptiert. Rainer Barzel hat in den interfraktionellen Gesprächen lediglich ein Zugeständnis in der Frage der Verkündung des Zustandes der äußeren Gefahr gemacht. Nur für diesen Fall, über den vermutlich im wirklichen „Ernstfall" die Entscheidungen sowieso nicht in der Bundesrepublik fallen, billigt die CDU-Vorlage einer stärkeren Oppostion ein Mitwirkungsrecht zu. In der Frage der Anwendung der „einfachen" Notstandsgesetze und bei der Feststellung des Notstandsausschusses über die Funktionsunfähigkeit der ordentlichen parlamentarischen Organe hat die CDU nicht nachgegeben. Dadurch wird das von der SPD, insbesondere von Friedrich Schäfer entwickelte System der drei Sicherungen nahezu wertlos. Durch die Anwendung der einfachen Notstandsgesetze kann der Sinn der Proklamation des Zustandes der äußeren Gefahr entleert oder verkehrt werden.

Allerdings bietet auch die auf drei Sicherungen beruhende Konstruktion der SPD keine ausreichende Sicherheit. Die Zustimmung zur Proklamation kann einer Opposition leicht durch eine Vorspielung einer Krisensituation abgewonnen werden. Danach verfügt die Opposition, da die Erklärung des Ausnahmezustandes unbefristet erfolgt, nicht mehr über ein Mittel, ihr Veto geltend zu machen. Bedenklich ist ferner, daß eine Entscheidung mit einer Zweidrittelmehrheit beim inneren Notstand nicht vorgesehen ist und daß auch der bewaffnete Einsatz der Streitkräfte im Innern nicht an einen derartigen Beschluß gebunden ist. Im übrigen darf nie vergessen werden, daß eine Zweidrittelmehrheit nur solange eine Sicherung darstellt, als der Regierungsmehrheit eine Opposition gegenübersteht, die im Bundestag und im Notstandsausschuß über ein Drittel der Stimmen verfügt. Es besteht jedoch die Hoffnung, daß sich in der SPD die Tendenz durchsetzt, dem Beispiel des Artikels 125 Abs. 2 der Hessischen Verfassung folgend, sowohl für die Proklamation des Zustandes der äußeren Gefahr wie für die Feststellung über die Anwendung der „einfachen" Notstandsgesetze eine Befristung zwingend vorzuschreiben.

Grundrechtseinschränkungen

Im Zustand der äußeren Gefahr erhält der Bund ein Weisungsrecht gegenüber den Ländern, das Recht zur Gesetzgebung auch im Rahmen der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder und die Möglichkeit, wesentliche Grundrechte der Verfassung über das sonst zulässige Maß hinaus einzuschränken. Es handelt sich dabei insbesondere um die Meinungs- und Pressefreiheit (Artikel 5), um die Versammlungsfreiheit (Artikel 8), die Vereinsfreiheit (Artikel 9), um die Garantie des Eigentums (Artikel 14) und um die Freiheitsgarantien im Falle einer Festnahme (Artikel 104). Die Freizügigkeit und die Unverletzlichkeit der Wohnung kann bereits heute gemäß Artikel 17 a eingeschränkt werden. Für die Aufhebung des Verbots der allgemeinen Dienstverpflichtung ist eine Umwandlung des Artikels 12 Abs. 2 vorgesehen (siehe unten). Differenzen zwischen der SPD und der CDU/CSU bestehen bei diesen Eingriffen lediglich in der Frage der Sicherung der Pressefreiheit und der Beschränkung der Zivildienstpflicht. Die SPD will lediglich im Zustand der äußeren Gefahr zulassen, „Beschränkungen und Auflagen über die Erlangung und Verbreitung militärischer Nachrichten" einzuführen. Die CDU strebt eine allgemeine Einschränkung der Pressefreiheit an, „soweit es sich um die Verbreitung und Veröffentlichung von Nachrichten handelt, die die äußere oder innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder eines mit ihr verbündeten Staates betreffen, oder die geeignet sind, zur Abwehr der Gefahr erforderliche Maßnahmen zu stören". Mit dieser Generalklausel, mit der beispielsweise gegen jede Kritik an einem System wie Portugal vorgegangen werden kann, wäre die Pressefreiheit nahezu vollständig außer Kraft gesetzt. Das von der Bundesregierung inzwischen verabschiedete Gesetz über Pressekommissionen wird vom Deutschen Presserat vor allen Dingen deshalb abgelehnt, weil es Eingriffe in die Pressefreiheit bereits in bloßen Spannungszeiten vorsieht.

Eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit hat die SPD früher nicht für erforderlich gehalten; sie hatte bisher auch dagegen Widerstand geleistet, die Versammlungsfreiheit über die von der Verfassung errichtete Schranke hinaus einzuschränken. Das Grundgesetz verbietet Vereinigungen, die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten. Die in den letzten Entwürfen vorgesehene Befugnis, „Vereinigungen, die die innere oder äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder die Beziehungen zu einem verbündeten Staat (!) gefährden" zu verbieten oder ihre Betätigungsfreiheit zu beschränken, kann dazu beitragen, die öffentliche Meinung mundtot zu machen. Sie steht im Widerspruch zu den Prinzipien des demokratischen und sozialen Rechtsstaates und dem unantastbaren Prinzip der Volkssouveränität. Das Volk bildet gemäß Artikel 21 nicht allein durch die Parteien den staatlichen Willen.

Der Spannungszustand

Die Notstandsbefugnisse sind nicht lediglich für den Kriegsfall vorgesehen, sondern bereits für den Spannungszustand. Beim Spannungszustand und beim inneren Notstand liegt das eigentliche Problem der gesamten Notstandsgesetzgebung. Der Spannungszustand ist so wenig präzise definiert, daß diese Definition eine mißbräuchliche Anwendung der Ausnahmebefugnisse durch die Vorspiegelung eines Spannungszustandes geradezu provoziert. Wie dehnbar die Voraussetzungen dieses Zustandes sein sollen, zeigt die Auslegung des Artikels 115 a Abs. 1 durch die Bundesregierung. In der Begründung des von Hermann Höcherl vorgelegten Entwurfes heißt es zu dieser Bestimmung, daß dieser Zustand bereits dann als erfüllt anzusehen sei, „wenn auf Grund nachrichtendienstlicher oder anderer geheimer Quellen, die den vorliegenden Erfahrungen nach als zuverlässig gelten können, ein bewaffneter Angriff ... auf das Bundesgebiet als unmittelbar bevorstehend erscheint oder wenigstens ernstlich mit einem solchen Ereignis gerechnet werden muß, auch ohne daß eine für alle Welt offenkundige internationale Spannung zu bestehen braucht". Die „einfachen" Notstandsgesetze sind in der Definition der Voraussetzungen ihrer Anwendung noch großzügiger. Die Sicherstellungsgesetze sollen bereits angewandt werden können, „um eine Gefährdung der Versorgung zu beheben oder zu verhindern"; das Zivildienstgesetz sieht ebenso wie das Aufenthaltsregelungsgesetz lediglich eine Feststellung vor, daß die Anwendung des Gesetzes „den Umständen nach dringend erforderlich" ist. Selbst eine Zweidrittelmehrheit bietet bei derartigen Voraussetzungen keine ausreichende Sicherung. In der Kuba-Krise hätte beispielsweise die SPD ohne Bedenken einer Erklärung des Spannungszustandes zugestimmt, wenn vom NATO-Rat eine der ersten Alarmstufen angeordnet worden wäre. Nach diesem Schritt wäre es außerordentlich schwer gewesen, die Anwendung der Notstandsbefugnisse in der *Spiegel*-Affäre abzuwenden. Wer weiß, ob nicht die gesamte Affäre einen anderen Verlauf genommen hätte, wenn die Regierung nicht im Bundestag zu dem Eingeständnis hätte gebracht werden können, „etwas außerhalb der Legalität" gehandelt zu haben, weil die Öffentlichkeit damals durch Notstandseingriffe unterdrückt worden wäre?

Die Schubladengesetze

Die sogenannten Schubladenverordnungen oder -gesetze sind Gesetzesentwürfe für Notstandgesetze, die für den Zustand der äußeren Gefahr vorbereitet sind und — allerdings ohne Rechtsgrundlage — vom Bund bereits an die Innenminister der Länder und an größere Kommunen verteilt worden sein sollen. Diese bisher verfassungswidrige Praxis soll durch das Notstandsverfassungsgesetz „legalisiert" werden. Der Notstandsausschuß soll die Schubladengesetze bereits in Normalzeiten beraten und „billigen"; im Zustand der äußeren Gefahr sollen diese Texte dann durch den Notstandsausschuß als Notgesetze oder durch die Bundesregierung bzw. das Notkabinett als Notverordnung erlassen werden können. — Die Praxis der Schubladengesetze, die nur zu einem Teil aus Gründen der Geheimhaltung, im wesentlichen jedoch wegen ihrer möglichen schockierenden Wirkung jetzt noch nicht als „einfache" Notstandsgesetze vorgelegt werden, durchbricht den herkömmlichen Weg, Gesetze für den Notstandsfall in Normalzeiten zu beraten und zu veröffentlichen, ihr Inkrafttreten jedoch von der Verkündung des Notstandsfalles abhängig zu machen. Die in keinem Rechtsstaat übliche Praxis der Schubladengesetze läßt es zu, daß Texte, die keine Gesetze sind, als Gesetze behandelt werden: sie schließt zugleich aber die Kritik und Auslegung dieser Texte durch die Wissenschaft aus und schafft einen Weg, zumindest bis zum Erlaß der Schubladengesetze ihre Aufhebung als verfassungswidrig durch das Bundesverfassungsgericht zu verhindern.

Notverordnungen der Bundesregierung

Die CDU-Vorlage sieht noch immer ein Notverordnungsrecht der Bundesregierung vor. Die Bundesregierung kann nach diesem Entwurf, wenn „dem sofortigen Zusammentritt" des Notstandsausschusses unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder wenn er nicht „beschlußfähig" ist, zur Abwehr der Gefahr „vorläufig" die Schubladengesetze als Notverordnung erlassen. Die bereits in Normalzeiten erforderliche „Billigung" dieser Texte durch den Notstandsausschuß ist nicht als ausreichende Sicherung anzusehen, da sie lediglich der einfachen Mehrheit bedarf. Außerdem kann der Erlaß eines Schubladengesetzes, das der Notstandsausschuß nur im Hinblick auf eine extreme Kriegssituation gebilligt hat, dann, wenn dieser Erlaß in

einem bloßen Spannungszustand erfolgt, eine nicht vorausgesehene Wirkung haben. — Die „einfachen" Notstandsgesetze sehen weitere umfangreiche und kaum eingeschränkte Befugnisse für die Bundesregierung oder für einzelne Bundesminister vor, Rechtsvorschriften durch Notverordnungen zu erlassen. Besonders bedenklich ist, daß die in diesen „Nebengesetzen" vorgesehene zeitliche Befristung durch das Notstandsverfassungsgesetz (Artikel 115 c Abs. 5 Satz 2) wieder aufgehoben wird.

Die Bedeutung der Generalklauseln

Auf den ersten Blick sieht es so aus, als ob nur die parlamentarischen Gremien für die Entscheidungen über den Ausnahmezustand zuständig seien. Darauf hat sich auch Höcherl wiederholt berufen. Die Exekutive kann jedoch stets dann eingreifen, „wenn die Lage unabweisbar ein sofortiges Handeln erfordert". Das ist möglich: *1.* bei der Verkündung des Verteidigungsfalles und des Zustandes der äußeren Gefahr, *2.* bei der Anwendung der „einfachen" Notstandsgesetze, *3.* beim Erlaß der Schubladengesetze und *4.* beim bewaffneten Einsatz der Streitkräfte im Innern. Außerdem ist ein automatischer Eintritt des Verteidigungsfalles und des Zustandes der äußeren Gefahr vorgesehen, wenn das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird und die zuständigen Bundesorgane außerstande sind, „sofort" die vorgesehenen Feststellungen zu treffen.
Auch die Voraussetzungen, die festlegen, wann die Notstandsorgane eingreifen können, sind nicht exakt gefaßt. Der bisherige Artikel 59 a nannte für das Aufleben der Zuständigkeit des Bundespräsidenten bei der Feststellung des Verteidigungsfalles als eine auch verfassungsgerichtlich nachprüfbare Voraussetzung, daß „dem Zusammentritt des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen". Jetzt soll diese eindeutige Voraussetzung in Artikel 59 a wie in anderen Fällen unscharf werden durch die Fassung: „dem sofortigen Zusammentritt" und den Zusatz: „oder ist er nicht beschlußfähig". Das bedeutet, daß eine Parlamentsmehrheit die Zuständigkeit der Notstandsorgane bereits dadurch eintreten lassen kann, daß sie den Bundestag oder den Notstandsausschuß beschlußunfähig macht.

Zivildienstverpflichtung

Die CDU/CSU-Vorlage macht eine Zwangsverpflichtung der Arbeitnehmer und damit zugleich einschneidende Eingriffe in die Kampfmittel der Gewerkschaften „für Zwecke der Verteidigung" möglich. Die CDU will jetzt Dienstverpflichtungen auch ohne die Erklärung des Zustandes der äußeren Gefahr bereits möglich machen, wenn „dies zur Herstellung oder Aufrechterhaltung der Verteidigungsbereitschaft oder zur Versorgung der Zivilbevölkerung erforderlich ist". Diese Ermächtigung ist so gehalten, daß damit bereits in Normalzeiten die Freiheit des Arbeitsplatzwechsels eingeschränkt werden und nahezu gegen jeden Streik vorgegangen werden könnte. Otto Brenner sagte zu einer ähnlich lautenden Bestimmung, der zunächst auch die SPD zustimmen wollte: „Mit solcher Verfassungsänderung ist aber nach unserer Ansicht eine Generalklausel geschaffen, die jeder Einschränkung der Freiheit Tür und Tor öffnet. Wir sind sicher, daß sich dabei immer begründen lassen wird, daß diese oder jene Maßnahme ‚für X-Zwecke der Verteidigung' notwendig sind." Die SPD will jetzt die Zivildienstverpflichtung grundsätzlich auf den Zustand der äußeren Gefahr beschränken. Sie stimmt der Einschränkung der Freiheit der Arbeitsplatzwahl zu, will — wie Fritz Erler es nannte — jedoch sicherstellen, daß nicht „jeder an seinem Arbeitsplatz einem Wehrdienst ähnlichen Verhältnis" unterliegt . . .

Innerer Notstand

Die neuen Vorlagen sehen zwar nicht mehr wie der von Hermann Höcherl vorgelegte Entwurf einen mit dem Titel „Innerer Notstand" versehenen Abschnitt vor. Die teilweise aufgestellte Behauptung ist jedoch unrichtig, der „innere Notstand" sei in den neuen Entwürfen weggefallen. Alle wesentlichen Bestimmungen des früheren Abschnittes „Innerer Notstand" kehren jetzt unter anderen Bezeichnungen in einem völlig umgewandelten Artikel 91 wieder. Dabei ist eine Einschränkung des Grundrechtes der Versammlungsfreiheit und der Freizügigkeit vorgesehen. Außerdem soll der Bund in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder eingreifen und damit im Fall des inneren Notstandes Rundfunk- und Fernsehanstalten gleichschalten können. Es ist nicht einmal ausgeschlossen, daß derartige Eingriffe nicht während der Wahlen erfolgen. Außerdem können Bundeswehr und Bundesgrenzschutz bewaffnet im Innern eingesetzt werden. Die vom Bundesrat und von sozialdemokratischer Seite früher geforderte Verkündung des Inneren Notstandes ist auch heute nicht vorgesehen. Das alles steht im Widerspruch zu der sowohl von Wissenschaftlern als auch von sozialdemokratischen Politikern wiederholt geäußerten Auffassung, daß zusätzliche Vorschriften zur Bekämpfung innerer Notstände nicht erforderlich seien.

Bewaffneter Einsatz der Streitkräfte im Innern

Nach der neuen Vorlage ist es der Exekutive möglich, die Streitkräfte im Innern einzusetzen und zu innenpolitischen Zwecken zu mißbrauchen. Ohne Ermächtigung durch ein parlamentarisches Gremium soll die Bundesregierung Bundeswehr und Bundesgrenzschutz „als Polizeikräfte" einsetzen können. Außerdem ist „ein darüber hinausgehender Einsatz" möglich. Nur in diesem Fall ist eine vorherige Zustimmung des Bundestages vorgesehen, die jedoch entfallen kann, „wenn die Lage unabweisbar einen sofortigen Einsatz dieser Art erfordert". Die Streichung der bisherigen Fassung „Einsatz mit der Waffe" und ihre Ersetzung durch die Formel „ein darüber hinausgehender Einsatz" ist ein typisches Beispiel der bei der Notstandsgesetzgebung betriebenen Verschleierungstaktik; sie schließt zudem nicht aus, daß auch beim „Einsatz als Polizeikräfte" die Waffen der Bundeswehr in Anwendung der entsprechenden Polizeigesetze eingesetzt werden. Schließlich ist nicht einmal sichergestellt, daß Bundestag oder Bundesrat jeden Einsatz der Streitkräfte im Innern unterbinden können. Das widerspricht dem Sinn des erst 1956 mühsam erstrittenen Verfassungsartikels 143, durch den — wie Adolf Arndt noch 1958 erklärte — „die Gefahr eines parteipolitischen Mißbrauchs der Bundeswehr durch die Bundesregierung (!) ausgeschlossen werden soll".

Die Vertagung ein Akt der Vernunft

Dieser Überblick, der nur einen Teil der dem verfassungsändernden Notstandsgesetz innewohnenden Gefahren deutlich machen kann, zeigt, daß die Vertagung der Entscheidung über die Notstandsgesetzgebung ein Gebot der Vernunft ist. Auch diejenigen, die ein verfassungsmäßig begrenztes und auf das Problem des Kriegsfalles eingeschränktes Notstandsrecht für erforderlich halten, müssen bei der genauen Analyse des Gesetzentwurfes feststellen: Wir sind noch einmal davongekommen.

Vorlage des Rechtsausschusses zu einem verfassungsändernden Notstandsgesetz

(Bundestagsdrucksache IV / 3494)

§ 1

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (Bundesgesetzbl. S. 1) wird wie folgt ergänzt:

1. Artikel 12 erhält folgende Fassung:

„Artikel 12

(1) Alle Deutschen haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Die Berufsausübung kann durch Gesetz geregelt werden.
(2) Niemand darf zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden, außer im Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstleistungspflicht. Für Zwecke der Verteidigung ist auch eine darüber hinausgehende Verpflichtung zu zivilen Dienstleistungen außerhalb des Wehrdienstes im Bereich der öffentlichen Verwaltung und der Streitkräfte zulässig. Im nichtöffentlichen Bereich können außer Ausbildungsveranstaltungen derartige Dienstleistungen nur während des Zustandes der äußeren Gefahr oder dann gefordert werden, wenn die Bundesregierung gemäß Artikel 53 a Abs. 3 feststellt, daß dies zur Herstellung oder Aufrechterhaltung der Verteidigungsbereitschaft oder zum Schutze oder zur Versorgung der Zivilbevölkerung erforderlich ist.
(3) Männer können vom vollendeten achtzehnten Lebensjahr an zum Grenzschutzdienst verpflichtet werden.
(4) Zum Zivildienst im Verband der Streitkräfte dürfen Frauen nicht gegen ihren Willen herangezogen werden.
(5) Zu einem Dienst mit der Waffe dürfen Frauen in keinem Fall verwendet werden.
(6) Zwangsarbeit ist nur bei einer gerichtlich angeordneten Freiheitsentziehung zulässig."

2. Nach Artikel 12 wird folgender Artikel 12 a eingefügt:

„Artikel 12 a

(1) Männer vom vollendeten achtzehnten Lebensjahr an können zum Wehrdienst verpflichtet werden.
(2) Wer aus Gewissensgründen den Kriegsdienst mit der Waffe verweigert, kann zu einem Ersatzdienst verpflichtet werden. Die Dauer des Ersatzdienstes darf die Dauer des Wehrdienstes nicht übersteigen. Das Nähere regelt ein Gesetz, das die Freiheit der Gewissensentscheidung nicht beeinträchtigen darf und auch eine Möglichkeit des Ersatzdienstes vorsehen muß, die in keinem Zusammenhang mit den Verbänden der Streitkräfte steht."

3. Nach Artikel 53 wird folgender neuer Abschnitt IV a eingefügt:

„IV a. Gemeinsamer Ausschuß

Artikel 53 a [bisher Art. 115 a[9]]

(1) Der Gemeinsame Ausschuß besteht zu zwei Dritteln aus Abgeordneten des Bundestages, zu einem Drittel aus Mitgliedern des Bundesrates. Die Abgeordneten werden vom Bundestag nach den Grundsätzen der Verhältniswahl entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen bestimmt; sie dürfen nicht der Bundesregierung angehören. Jedes Land wird durch ein von ihm bestelltes Mitglied des Bundesrates vertreten; diese Mitglieder sind nicht an Weisungen gebunden. Die Bildung des Gemeinsamen Ausschusses und sein Verfahren werden durch eine Geschäftsordnung geregelt, die vom Bundestag zu

beschließen ist und der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

(2) Die Bundesregierung legt dem Gemeinsamen Ausschuß die Entwürfe der Gesetze zur Billigung vor, die nach ihrer Auffassung erlassen werden müssen, falls der Zustand der äußeren Gefahr eintritt; sie unterrichtet den Gemeinsamen Ausschuß über die diesen Gesetzentwürfen zugrunde liegenden Planungen.

(3) Die Bundesregierung darf eine in Bundesgesetzen über die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung vorgesehene Feststellung mit gesetzlich festgelegten Rechtswirkungen nur treffen, nachdem der Gemeinsame Ausschuß sie gebilligt hat. Die Bundesregierung hat den Gemeinsamen Ausschuß zu hören, bevor sie im Rahmen eines Bündnisvertrages einem Beschluß zustimmt, durch den die beschleunigte Herstellung der vollen Verteidigungsbereitschaft stufenweise angeordnet wird; das gleiche gilt, wenn die Bundesregierung auf der Grundlage eines solchen Beschlusses eine Feststellung der in Satz 1 bestimmten Art trifft. Einer Beteiligung des Gemeinsamen Ausschusses bedarf es nicht, wenn seinem sofortigen Zusammentritt unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder er nicht beschlußfähig ist und die Lage unabweisbar ein sofortiges Handeln erfordert. Solange eine Feststellung gilt, hat die Bundesregierung den Gemeinsamen Ausschuß laufend zu unterrichten.

(4) Die Bundesregierung hat eine von ihr nach Absatz 3 getroffene Feststellung aufzuheben, wenn der Bundestag und der Bundesrat es verlangen. Der Gemeinsame Ausschuß kann verlangen, daß der Bundestag und der Bundesrat hierüber unverzüglich beschließen."

4. Artikel 59 a erhält folgende Fassung:

„Artikel 59 a

(1) Die Feststellung, daß der Verteidigungsfall eingetreten ist, trifft der Bundestag.

(2) Stehen dem sofortigen Zusammentritt des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegen oder ist er nicht beschlußfähig und erfordert die Lage unabweisbar ein sofortiges Handeln, so kann der Bundespräsident mit Gegenzeichnung des Bundeskanzlers die Feststellung treffen. Der Bundespräsident soll zuvor die Präsidenten des Bundestages und des Bundesrates hören.

(3) Die Feststellung wird vom Bundespräsidenten nach Artikel 82 verkündet. Er kann dabei von dieser Vorschrift abweichen; eine Artikel 82 entsprechende Verkündung ist nachzuholen, sobald die Umstände es zulassen.

(4) Wird das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen und sind die zuständigen Bundesorgane außerstande, sofort die Feststellung zu treffen, so gilt sie als getroffen und als zu dem Zeitpunkt verkündet, in dem der Angriff begonnen hat. Der Bundespräsident gibt diesen Zeitpunkt bekannt, sobald die Umstände es zulassen.

(5) Der Bundespräsident darf völkerrechtliche Erklärungen über das Bestehen des Verteidigungsfalles erst nach Verkündung der Feststellung abgeben.

(6) Über den Friedensschluß wird durch Bundesgesetz entschieden."

5. In Artikel 73 Nr. 1 sind die Worte „für Männer vom vollendeten achtzehnten Lebensjahr an" zu streichen.

6. In Artikel 74 wird nach Nummer 3 folgende neue Nummer 3 a eingefügt:

„3 a. die Abwehr einer Gefahr nach Artikel 91 Abs. 2 oder nach Artikel 91 a Abs. 2."

7. Artikel 91 erhält folgende Fassung:

„Artikel 91

(1) Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes kann ein Land Polizeikräfte anderer Länder sowie Kräfte des Bundesgrenzschutzes anfordern. Reichen diese Polizeikräfte nicht aus, so kann die Bundesregierung der Landesregierung mit Zustimmung des Bundesrates Streitkräfte als Polizeikräfte zur Verfügung stellen.

(2) Ist das Land, in dem die Gefahr droht, nicht selbst zur Bekämpfung der Gefahr bereit oder in der Lage, so kann, soweit es zur Abwehr der Gefahr erforderlich ist, die Bundesregierung die Polizei in diesem Land und die Polizeikräfte anderer Länder ihren Weisungen unterstellen sowie in allen die Abwehr der Gefahr betreffenden Angelegenheiten gegenüber den zuständigen Landesbehörden entsprechende Rechte wie nach Artikel 85 Abs. 3 und 4 in Anspruch nehmen. Das gleiche gilt, wenn sich die Gefahr auf das Gebiet mehr als eines Landes erstreckt, soweit ihre wirksame Bekämpfung es erfordert. Die Anordnung ist jederzeit auf Verlangen des Bundesrates, im übrigen unverzüglich nach Beseitigung der Gefahr, aufzuheben. Soweit es zur Abwehr der Gefahr erforderlich ist, kann die Bundesregierung auch den Bundesgrenzschutz und die Streitkräfte als Polizeikräfte einsetzen. Ein darüber hinausgehender Einsatz der Streitkräfte durch die Bundesregierung ist erst zulässig, nachdem der Bundestag zugestimmt hat. Die Zustimmung ist nicht erforderlich, wenn die Lage unabweisbar einen sofortigen Einsatz dieser Art erfordert; der Einsatz ist einzustellen, wenn der Bundestag es verlangt.

(3) Im Falle des Absatzes 1 kann ein Land, soweit dies zur Abwehr der Gefahr erforderlich ist, Rechtsvorschriften auf dem Gebiete der Freizügigkeit und des Versammlungsrechts erlassen. In den Fällen des Absatzes 2 hat der Bund, soweit dies zur Abwehr der Gefahr erforderlich ist, das Recht der konkurrierenden Gesetzgebung auch auf Sachgebieten, die sonst zur Gesetzgebungszuständigkeit der Länder gehören. Rechtsvorschriften nach Satz 1 und 2 setzen für die Dauer ihrer Geltung entgegenstehendes Recht außer Anwendung.

(4) In den Fällen des Absatzes 1 oder des Absatzes 2 können Rechtsvorschriften, soweit dies zur Abwehr der Gefahr erforderlich ist, auch für Versammlungen in geschlossenen Räumen die nach Artikel 8 Abs. 2 für Versammlungen unter freiem Himmel zulässigen Regelungen treffen sowie die Freizügigkeit über das nach Artikel 11 Abs. 2 zulässige Maß hinaus einschränken.

(5) Rechtsvorschriften auf Grund dieses Artikels treten spätestens nach drei Monaten außer Kraft, soweit sie nicht durch Gesetz verlängert werden. Nach Beseitigung der Gefahr sind sie sowie die auf ihrer Grundlage getroffenen Maßnahmen unverzüglich aufzuheben.

(6) Die Absätze 1 bis 5 finden keine Anwendung auf Arbeitskämpfe, die zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen von Vereinigungen im Sinne des Artikels 9 Abs. 3 geführt werden."

8. Nach Artikel 91 wird folgender Artikel 91 a eingefügt:

„Artikel 91 a

(1) Sind Leib und Leben der Bevölkerung eines Landes durch eine Naturkatastrophe oder einen anderen besonders schweren Unglücksfall ernstlich und unmittelbar gefährdet, so kann das Land Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte des Zivilschutzes und des Bundesgrenzschutzes sowie Streitkräfte als Polizeikräfte, ferner Kräfte und Einrichtungen anderer bundeseigener Verwaltungen zur Hilfe anfordern, soweit es zur Abwehr der drohenden Gefahr erforderlich ist. Ist eine Entscheidung der zuständigen Stellen über die Anforderung nicht rechtzeitig zu erlangen, so können die angeforderten Kräfte auch ohne eine solche Entscheidung vorläufig zur Verfügung gestellt werden. Artikel 91 Abs. 3 Satz 1 und 3 sowie Abs. 4 und 5 findet entsprechende Anwendung.

(2) Ist das Land, in dem die Gefahr droht, nicht selbst zur Bekämpfung der Gefahr in der Lage oder erstreckt sich die Gefahr auf das Gebiet mehr als eines Landes, so gilt Artikel 91 Abs. 2 Satz 1 bis 4, Abs. 3 Satz 2, Abs. 4 und 5 entsprechend."

9. Nach Artikel 115 wird folgender neuer Abschnitt X a eingefügt:

„X a. Zustand der äußeren Gefahr

Artikel 115 a

(1) Der Bundestag kann mit Zustimmung des Bundesrates auf Antrag des Gemeinsamen Ausschusses oder der Bundesregierung feststellen, daß der Zustand der äußeren Gefahr eingetreten ist, wenn das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff droht. Die Feststellung bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln, mindestens der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages. Der Gemeinsame Ausschuß oder die Bundesregierung kann verlangen, daß Bundestag und Bundesrat unverzüglich über die Feststellung beschließen.

(2) Stehen dem sofortigen Zusammentritt des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegen oder ist er nicht beschlußfähig und erfordert die Lage unabweisbar ein sofortiges Handeln, so kann der Gemeinsame Ausschuß mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Stimmen, mindestens jedoch der Mehrheit seiner Mitglieder, die Feststellung treffen.

(3) Stehen auch dem sofortigen Zusammentritt des Gemeinsamen Ausschusses unüberwindliche Hindernisse entgegen oder ist auch er nicht beschlußfähig und erfordert die Lage unabweisbar ein sofortiges Handeln, so kann der Bundespräsident mit Gegenzeichnung des Bundeskanzlers die Feststellung treffen. Er soll zuvor die Präsidenten des Bundestages und des Bundesrates sowie den Vorsitzenden des Gemeinsamen Ausschusses hören.

(4) Artikel 59 a Abs. 3 findet entsprechende Anwendung.

(5) Wird das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen und sind die zuständigen Bundesorgane außerstande, sofort die Feststellung nach Absatz 1 Satz 1 zu treffen, so gilt diese Feststellung als getroffen und als zu dem Zeitpunkt verkündet, in dem der Angriff begonnen hat. Der Bundespräsident gibt diesen Zeitpunkt bekannt, sobald es die Umstände zulassen.

Artikel 115 b [bisher Art. 115 a¹]

Mit der Verkündung der Feststellung gemäß Artikel 115 a treten die Rechtsfolgen ein, die sich aus den Artikeln 115 d bis 115 m ergeben. Die Befugnisse nach diesen Vorschriften entfallen, sobald der Zustand der äußeren Gefahr für beendet erklärt wird; Rechtsvorschriften nach Artikel 115 d Abs. 2 Buchstabe e können im Rahmen dieser Vorschrift auch nach Beendigung des Zustandes der äußeren Gefahr durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geändert werden, um zu der Regelung nach Abschnitt X überzuleiten.

Artikel 115 c [bisher Art. 115 a²]

Von den Befugnissen nach den Artikeln 115 d bis 115 i darf nur Gebrauch gemacht werden, soweit dies zur Abwehr der Gefahr erforderlich ist.

Artikel 115 d [bisher Art. 115 b]

(1) Der Bund hat das Recht der konkurrierenden Gesetzgebung auch auf Sachgebieten, die sonst zur Gesetzgebungszuständigkeit der Länder gehören.

(2) Durch Bundesgesetz können

a) für die Dauer des Zustandes der äußeren Gefahr unbeschadet der Rechte nach Artikel 5 Abs. 1 Satz 1 und 3 die Freiheit der Berichterstattung über das nach Absatz 2 dieser Vorschrift zulässige Maß hinaus eingeschränkt werden, soweit es sich um

die Verbreitung und Veröffentlichung von Nachrichten handelt, die die äußere oder innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder eines mit ihr verbündeten Staates betreffen oder die geeignet sind, zur Abwehr der Gefahr erforderliche Maßnahmen zu stören;
für Versammlungen in geschlossenen Räumen die nach Artikel 8 Abs. 2 für Versammlungen unter freiem Himmel zulässigen Regelungen getroffen werden;
abweichend von Artikel 9 Abs. 1 der Beitritt oder der Zusammenschluß zu Vereinigungen auch nicht öffentlich-rechtlicher Art angeordnet sowie abgesehen von Artikel 9 Abs. 2, auch solche Vereinigungen, die die innere oder äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder deren Beziehungen zu einem verbündeten Staat gefährden, verboten oder in ihrer Betätigungsfreiheit beschränkt werden,

b) bei Enteignungen abweichend von Artikel 14 Abs. 3 Satz 2 die Entschädigung vorläufig geregelt und ihre endgültige Festsetzung einer späteren Regelung vorbehalten werden, die bis zur Beendigung des zweiten auf die Aufhebung des Zustandes der äußeren Gefahr folgenden Jahres getroffen werden muß,
c) für die Dauer des Zustandes der äußeren Gefahr für Freiheitsentziehungen abweichend von Artikel 104 Abs. 2 Satz 3 und Abs. 3 Satz 1 Fristen festgesetzt werden, die jedoch die Dauer einer Woche nicht überschreiten dürfen,
d) für die Dauer des Zustandes der äußeren Gefahr die Verwaltung und das Finanzwesen des Bundes und der Länder geregelt werden. Die Regelung kann von Abschnitt VIII und den Artikeln 108 bis 115 abweichen. In jedem Fall ist die Lebensfähigkeit der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, insbesondere auch in finanzieller Hinsicht, zu wahren,
e) von Artikel 106 und 107 abweichende Regelungen getroffen werden, wobei die finanzielle Lebensfähigkeit der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände zu wahren ist. Die Regelungen gelten längstens bis zum Ende des zweiten Rechnungsjahres, das auf die Aufhebung des Zustandes der äußeren Gefahr folgt.

(3) Die Bundesregierung kann

a) außer dem Bundesgrenzschutz und den Polizeikräften der Länder, soweit diese nicht ausreichen, auch die Streitkräfte im Innern für polizeiliche Aufgaben einsetzen,
b) außer der Bundesverwaltung auch den Landesregierungen und, wenn sie es für dringlich erachtet, den Landesbehörden Weisungen in allen die Abwehr der Gefahr betreffenden Angelegenheiten erteilen und diese Befugnis auf von ihr zu bestimmende Behörden oder auf Beauftragte übertragen, die nach Möglichkeit Mitglieder einer Landesregierung sein sollen.

Artikel 115 e [bisher Art. 115 c]

(1) Der Bundestag kann mit Zustimmung des Bundesrates den Gemeinsamen Ausschuß ermächtigen, Gesetze einschließlich solcher gemäß Artikel 115 d Abs. 1 und 2 zu erlassen (Notgesetze). Stellt der Gemeinsame Ausschuß fest, daß dem sofortigen Zusammentritt des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder daß er nicht beschlußfähig ist, so kann der Gemeinsame Ausschuß auch ohne Ermächtigung Notgesetze erlassen. Zum Erlaß von Gesetzen nach Artikel 24 Abs. 1, Artikel 29 oder Artikel 59 a Abs. 6 ist der Gemeinsame Ausschuß in keinem Fall befugt. Das Grundgesetz darf durch ein Notgesetz weder geändert noch ganz oder teilweise außer Kraft oder außer Anwendung gesetzt werden.
(2) Notgesetze werden vom Bundespräsidenten nach Artikel 82 verkündet. Artikel 59 a Abs. 3 Satz 2 gilt entsprechend.
(3) Notgesetze treten, unbeschadet des Artikels 115 d Abs. 2 Buchstabe e, spätestens nach Ablauf von sechs Monaten außer Kraft, wenn sie nicht verlängert werden.
(4) Stehen auch dem sofortigen Zusammentritt des Gemeinsamen Ausschusses unüberwindliche Hindernisse entgegen oder ist auch er nicht beschlußfähig und erfordert die Lage unabweisbar ein sofortiges Handeln, so ist die Bundesregierung befugt, vorläufig die Maßnahmen zur Abwehr der Gefahr zu treffen oder anzuordnen, die in einer von dem Gemeinsamen Ausschuß gemäß Artikel 53 a Abs. 2 gebilligten Gesetzesvorlage vorgesehen sind. Die Bundesregierung hat den Gemeinsamen Ausschuß alsbald davon zu unterrichten. Verabschiedet der Gemeinsame Ausschuß die Gesetzesvorlage nicht, so ist ihr vorläufiger Vollzug einzustellen.
(5) Solange der Gemeinsame Ausschuß nach Absatz 1 Satz 2 befugt ist, Notgesetze zu erlassen, kann er auch die Rechte des Bundestages und des Bundesrates wahrnehmen, soweit nicht in diesem Abschnitt etwas anderes bestimmt ist. Maßnahmen der Bundesregierung oder eines Bundesministers, zu denen sie nur mit Zustimmung des Bundestages oder des Bundesrates ermächtigt sind, bedürfen keiner Zustimmung. Der Gemeinsame Ausschuß hat während dieser Zeit auch die Rechte eines Untersuchungsausschusses und des Richterwahlausschusses nach diesem Grundgesetz.

Artikel 115 f [bisher Art. 115 d]

Die Befugnisse der Bundesregierung werden, soweit sie nicht etwas anderes beschließt, von dem Bundeskanzler und den Bundesministern wahrgenommen, die der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers bestimmt. Das Nähere wird durch eine von der Bundesregierung beschlossene und vom Bundespräsidenten genehmigte Geschäftsordnung geregelt.

Artikel 115 g [bisher Art. 115 e]

(1) Die verfassungsmäßige Stellung und die Erfüllung der verfassungsmäßigen Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts und seiner Richter dürfen nicht beeinträchtigt werden.
(2) Das Bundesgesetz gemäß Artikel 93 Abs. 2 und Artikel 94 Abs. 2 über das Bundesverfassungsgericht darf durch Notgesetz nur insoweit geändert werden, als dies zur Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit des Gerichts erforderlich ist. Eine Änderung der Bestimmungen über die Zuständigkeit des Gerichts, über seine Befugnisse zum Erlaß von einstweiligen Anordnungen und zur Regelung der Vollstreckung seiner Entscheidungen sowie über die Wahl der Bundesverfassungsrichter ist unzulässig; die Wahlbefugnis des Gemeinsamen Ausschusses gemäß Artikel 115 e Abs. 5 bleibt unberührt.
(3) Ein Notgesetz gemäß Absatz 2 ist erst zulässig, nachdem das Plenum des Bundesverfassungsgerichts mit der Mehrheit der anwesenden Richter festgestellt hat, daß die Arbeitsfähigkeit des Gerichts nicht mehr gegeben oder ernsthaft gefährdet ist. Hat das Plenum diese Feststellung getroffen, so kann es bis zum Erlaß eines Notgesetzes mit der Mehrheit der anwesenden Richter die zur Erhaltung der Arbeitsfähigkeit des Gerichts erforderlichen Maßnahmen treffen.
(4) Eine während des Zustandes der äußeren Gefahr endende Amtszeit eines Bundesverfassungsrichters verlängert sich bis zum Ablauf von sechs Monaten nach Beendigung des Zustandes der äußeren Gefahr.

Artikel 115 h [bisher Art. 115 e[1]]

(1) Eine während des Zustandes der äußeren Gefahr endende Wahlperiode des Bundestages verlängert sich bis zum Ablauf von sechs Monaten nach Beendigung des Zustandes der **äußeren Gefahr. Das** gleiche gilt für die Wahlperioden **der Volksvertretungen** der Länder, soweit die Landes**verfassungen nicht eine** darüber hinausreichende Verlängerung vorsehen. Die Frist kann durch Bundesgesetz abgekürzt werden.
(2) Eine während des Zustandes der äußeren Gefahr endende Amtszeit des Bundespräsidenten verlängert sich bis zur Wahl eines Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung, jedoch nicht über den Ablauf von neun Monaten nach Beendigung des Zustandes der äußeren Gefahr hinaus.
(3) Erledigt sich das Amt des Bundespräsidenten während des Zustandes der äußeren Gefahr vorzeitig und stellt der Präsident des Bundestages fest, daß das Verfahren nach Artikel 54 nicht durchgeführt werden kann, weil dem sofortigen Zusammentritt der Bundesversammlung unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder die Bundesversammlung nicht beschlußfähig ist, so wählt der Gemeinsame Ausschuß einen Stellvertreter des Bundespräsidenten. Artikel 54 Abs. 1 gilt entsprechend. Der Stellvertreter des Bundespräsidenten nimmt die Befugnisse des Bundespräsidenten wahr. Sein Amt endigt mit der Wahl eines Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung, spätestens jedoch mit dem Ablauf von neun Monaten nach Beendigung des Zustandes der äußeren Gefahr. Die Bundesversammlung soll spätestens dreißig Tage vor Ablauf der Amtszeit des Stellvertreters des Bundespräsidenten zusammentreten.
(4) Endigt das Amt des Bundeskanzlers während des Zustandes der äußeren Gefahr auf andere Weise als nach Artikel 67 und stellt der Präsident des Bundestages fest, daß das Verfahren nach Artikel 63 nicht durchgeführt werden kann, weil dem sofortigen Zusammentritt des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder der Bundestag nicht beschlußfähig ist, so wird der Bundeskanzler auf Vorschlag des Bundespräsidenten von den dem Gemeinsamen Ausschuß angehörenden Abgeordneten des Bundestages gewählt. Gewählt ist, wer die Mehrheit der Stimmen der Abgeordneten auf sich vereinigt. Wird der Vorgeschlagene nicht gewählt, so können die Abgeordneten binnen vierundzwanzig Stunden mit der gleichen Mehrheit einen Bundeskanzler wählen. Kommt eine Wahl innerhalb dieser Frist nicht zustande, so findet unverzüglich ein neuer Wahlgang statt, in dem gewählt ist, wer die meisten Stimmen erhält. Der Gewählte ist vom Bundespräsidenten zu ernennen.
(5) Anstelle des Bundestages können während des Zustandes der äußeren Gefahr die dem Gemeinsamen Ausschuß angehörenden Abgeordneten dem Bundeskanzler das Mißtrauen aussprechen, wenn der Präsident des Bundestages auf ihren Antrag feststellt, daß das Verfahren nach Artikel 67 nicht durchgeführt werden kann, weil dem sofortigen Zusammentritt des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder der Bundestag nicht beschlußfähig ist. Artikel 67 Abs. 1 findet entsprechende Anwendung.

Artikel 115 i [bisher Art. 115 f]

(1) Sind die zuständigen Bundesorgane außerstande, die notwendigen Maßnahmen zur Abwehr der Gefahr zu treffen und erfordert die Lage unabweisbar ein sofortiges selbständiges Handeln in einzelnen Teilen des Bundesgebietes, so ist in den Ländern der Ministerpräsident befugt, für seinen Bereich Maßnahmen im Sinne des Artikels 115 d Abs. 3 und des Artikels 115 e Abs. 4 zu treffen. Falls die Voraussetzungen des Satzes 1 auch im Verhältnis eines Landes zu seinen Teilgebieten gegeben sind, gilt das gleiche für den Regierungspräsidenten und

äußerstenfalls für den Hauptverwaltungsbeamten der Landkreise oder kreisfreien Städte; Weisungsbefugnisse gegenüber der Bundeswehr stehen dem Ministerpräsidenten, Regierungspräsidenten oder Hauptverwaltungsbeamten nicht zu.
(2) Maßnahmen nach Absatz 1, von denen die militärische Verteidigung berührt wird, dürfen nur im Zusammenwirken mit dem zuständigen militärischen Befehlshaber getroffen werden. Die Abwehr der Gefahr darf in keinem Falle beeinträchtigt werden.
(3) Der Bundesregierung ist von allen nach Absatz 1 getroffenen Maßnahmen Kenntnis zu geben, sobald die Umstände es zulassen. Maßnahmen nach Absatz 1 können durch die Bundesregierung, im Verhältnis zu nachgeordneten Behörden auch durch die Ministerpräsidenten der Länder, jederzeit aufgehoben werden.

Artikel 115 k [bisher Art. 115 f [1]]

Rechtsvorschriften nach den Artikeln 115 d bis 115 i setzen entgegenstehendes Recht aus der Zeit vor dem Eintritt des Zustandes der äußeren Gefahr für die Dauer ihrer Geltung außer Anwendung, soweit sie nicht ausdrücklich bestimmen, daß es außer Kraft gesetzt wird.

Artikel 115 l [bisher Art. 115 f [2]]

(1) Dem Bundestag, dem Bundesrat und dem Gemeinsamen Ausschuß ist von allen nach Artikel 115 d Abs. 3, Artikeln 115 e, 115 g, 115 h, 115 i getroffenen Maßnahmen Kenntnis zu geben, sobald die Umstände es zulassen.
(2) Der Bundestag kann mit Zustimmung des Bundesrates jederzeit Notgesetze sowie sonstige auf der Grundlage des Zustandes der äußeren Gefahr getroffene Maßnahmen des Gemeinsamen Ausschusses oder der Bundesregierung aufheben. Dies gilt nicht für die Wahl eines Stellvertreters des Bundespräsidenten nach Artikel 115 h Abs. 3 oder eines Bundeskanzlers nach Artikel 115 h Abs. 4 oder 5.
(3) Der Bundesrat kann verlangen, daß der Bundestag über die Aufhebung beschließt.

Artikel 115 m [bisher Art. 115 g]

(1) Der Bundestag kann mit Zustimmung des Bundesrates jederzeit durch einen vom Bundespräsidenten zu verkündenden Beschluß den Zustand der äußeren Gefahr für beendet erklären. Der Bundesrat kann verlangen, daß der Bundestag hierüber beschließt. Der Zustand der äußeren Gefahr ist unverzüglich für beendet zu erklären, wenn die Voraussetzungen für seine Feststellung nicht mehr gegeben sind.
(2) Bundesgesetze, die auf Grund von Artikel 115 d Abs. 1 auf Sachgebieten erlassen worden sind, die sonst zur Zuständigkeit der Länder gehören, treten spätestens sechs Monate nach Beendigung des Zustandes der äußeren Gefahr außer Kraft. Artikel 115 d Abs. 2 Buchstabe e bleibt unberührt."

10. Artikel 143 wird aufgehoben.

§ 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Autorenhinweise

Georg Benz, Vorstandsmitglied der Industriegewerkschaft Metall

Karl Dietrich Bracher, o. Professor für die Wissenschaft von der Politik und Zeitgeschichte, Bonn

Alexander von Cube, Redakteur der Zeitschrift „atomzeitalter"

Thomas Ellwein, o. Professor für Politische Bildung, Frankfurt am Main

Bernt Engelmann, Publizist, ehemals in der „Panorama"-Redaktion

Walter Fabian, Dr., Chefredakteur der „Gewerkschaftlichen Monatshefte"

Jürgen Habermas, o. Professor für Philosophie und Soziologie, Frankfurt am Main

Heinrich Hannover, Rechtsanwalt in Bremen

Hajo Hauß, Bundesvorsitzender des Sozialdemokratischen Hochschulbundes (SHB)

Werner Maihofer, o. Professor für Rechts- und Sozialphilosophie, Strafrecht und Strafprozeßrecht, Saarbrücken

Helmut Ridder, o. Professor für Öffentliches Recht, Bonn

Helmut Schauer, Bundesvorsitzender des Sozialistischen Deutschen Studentenbundes (SDS)

Michael Schumann, Diplom-Soziologe, wissenschaftl. Assistent in Göttingen

Jürgen Seifert, Assessor, wissenschaftl. Assistent an der TH in Darmstadt

Ekkehart Stein, Dr., Privatdozent an der Universität Bonn

Werner Thönessen, Dr., Leiter der Pressestelle des Vorstands der Industriegewerkschaft Metall

Thomas von der Vring, Dr., wissenschaftl. Assistent an der Technischen Hochschule Hannover

alternative
ZEITSCHRIFT FÜR LITERATUR UND DISKUSSION

Heft 33/34 (Dezember 1963)
Schriftsteller in der DDR
Texte (vergriffen)

Heft 35 (April 1964)
Literarisches Grenzgespräch
Mit Beiträgen aus beiden Teilen Deutschlands (vergriffen)

Heft 36 (Juni 1964)
Was ist ein national-sozialistischer Roman?
Zum Fall Graff/Barthel

Heft 37 (August 1964)
1914-1964 Weltrevolution als Naturheilverfahren
Eine Parodie (vergriffen)

Heft 38/39 (Oktober 1964)
Zwei deutsche Literaturen?
Beilage
dokumente 1
«Der zeitgenössische Roman»
Leningrader Schriftsteller-Colloquium

Heft 40 (Februar 1965)
Französische Essayisten
Zur Theorie der modernen Literatur

Heft 41 (April 1965)
Karl Korsch – Lehrer Bertolt Brechts
Aus dem unveröffentlichten Nachlaß

Heft 42/43 (Juni 1965)
Tschechoslowakische Lyrik, Prosa, Dramatik
Beilage
dokumente 2
Die Prager Kafka-Konferenz

Unser nächstes Heft im Oktober:
Moderne Literatur in deutschen Lesebüchern
Eine kritische Untersuchung

Einzelnummer 2,—DM
Abonnement für 6 Nummern 9,70 DM
Abonnement de soutien 30,— DM

alternative Verlag
1 Berlin 30, Steinmetzstr. 13/V

SFV

Fischer Paperbacks
Welt im Werden

Stafford Beer	**Kybernetik und Management** 256 Seiten. 9,80 DM
Richard F. Behrendt	**Soziale Strategie für Entwicklungsländer** Entwurf einer Entwicklungssoziologie Originalarbeit. 640 Seiten. 19,80 DM
Walter Buckingham	**Automation und Gesellschaft** 230 Seiten. 9,80 DM
Colin Cherry	**Kommunikationsforschung - eine neue Wissenschaft** 400 Seiten. 12,80 DM
Theodosius Dobzhansky	**Dynamik der menschlichen Evolution** Gene und Umwelt. 484 Seiten. 15,80 DM
Helmar Frank (Hrsg.)	**Kybernetische Maschinen** Prinzip und Anwendung der automatischen Nachrichtenverarbeitung 456 Seiten mit 160 Zeichnungen und Abbildungen. 19,80 DM
P. B. Medawar	**Die Zukunft des Menschen** 148 Seiten. 5,80 DM
Oskar Morgenstern	**Strategie - heute** 324 Seiten. 8,80 DM

S. Fischer Verlag

Pahl-Rugenstein Verlag · Köln

Hans Heinz Holz/Paul Neuhöffer
Griff nach der Diktatur?
Texte, Kommentare, Stellungnahmen zur geplanten Notstandsgesetzgebung
192 S. glanzkart. DM 5,80

Blätter für deutsche und internationale Politik

In jedem Heft:
Chronik des Monats - Kommentare und Berichte - Beiträge namhafter Autoren zur Außen-, Innen-, Wirtschafts- und Kulturpolitik - Buchbesprechungen - Dokumente zum Zeitgeschehen.

80 S., Bezugspreis vierteljährlich DM 7,50, Einzelpreis DM 2,50
Probehefte stehen zur Verfügung

Pahl-Rugenstein Verlag · Köln
Barbarossaplatz 2

Club Voltaire II

Jahrbuch für kritische Aufklärung 1965

Herausgegeben von Gerhard Szczesny — 400 Seiten, Leinen DM 19,80

Hans Albert:	Tradition und Kritik
Jean Améry:	An den Grenzen des Geistes Begegnung des Intellektuellen mit Auschwitz
William W. Bartley:	Das Haus der Wissenschaft. Über das Anwachsen der naturwissenschaftlichen Erkenntnis
Richard F. Behrendt:	Gesellschaftliche Dynamik als Aufgabe der Demokratie
Alex Comfort:	Die nackte Frau
Heinz von Cramer:	Versuch über die Blasphemie
Felix von Cube:	Demokratisierung durch programmierten Unterricht
Herbert Feigl:	Modernisierte Theologie und wissenschaftliche Weltanschauung
Günter Grass:	Vor- und Nachgeschichte der Tragödie des Coriolanus von Livius und Plutarch bis zu Brecht und mir
Helmut Heißenbüttel:	Keine Experimente?
Ronald W. Hepburn:	Eine Kritik an der Theologie des Humanismus
Rolf Hochhuth:	Offener Brief an Ladislav Mnacko
Walter Kaufmann:	Ketzerei in der Erziehung
Hans Kilian:	Das Grundmodell der Verhaltensforschung
Karl Löwith:	Die Entzauberung der Welt durch Wissenschaft
Bryan Magee:	Politik
Ludwig Marcuse:	Einige Aufklärungen
Kathleen Nott:	Ist Rationalismus steril?
Friedrich Schneider:	Das Leib-Seele-Problem
Ulrich Sonnemann:	Mose oder Die Zukunft der Autorität
Gerhard Szczesny:	Die Angst- und Hoffnungmacher
Ernst Topitsch:	Staat und Mythos in den archaischen Hochkulturen
Hermann Wein:	Das Christentum und seine Geschichten

Club Voltaire II

Szczesny Verlag · München 9 · Postfach 173